

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS

DES

FINANCES DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 22 Février 1900 à 10 heures.

PAR

C. DE SELLE DE BEAUCHAMP

Président : M. BEAUREGARD, professeur.
Suffragants } MM. BERTHÉLEMY, professeur.
 DESCHAMPS, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1900

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS

DES

FINANCES DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 22 Février 1900 à 10 heures.

PAR

C. DE SELLE DE BEAUCHAMP

Président : M. BEAUREGARD, professeur.
Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, professeur.
DESCHAMPS, professeur.



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1900



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MON PÈRE

DE LA RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS DES FINANCES DE L'ÉTAT

« L'histoire financière, dit M. de Marisy, est plus que jamais l'histoire politique des États. Le bon aménagement des recettes et des dépenses constate la bonne direction donnée à l'administration et au gouvernement : l'équilibre maintenu entre le doit et l'avoir témoigne de l'accord qui règne entre l'autorité souveraine et le peuple qui lui obéit. Comme cet équilibre n'est pas l'affaire d'un jour, ni le résultat d'un hasard heureux, partout où il existe, on doit en conclure à une harmonie prolongée entre les aspirations des citoyens et leurs conditions présentes, à une entente durable entre eux et leurs chefs sur la politique du dedans et du dehors » (1).

1. *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1875.

De Selle de Beauchamp.

Mais le bon aménagement des recettes et des dépenses, c'est l'œuvre des ministres, aujourd'hui les ordonnateurs des finances de l'Etat, sous le contrôle des représentants de la nation. La gestion des ordonnateurs, et le contrôle exercé sur cette gestion est donc une des questions que leurs conséquences rendent des plus importantes.

CHAPITRE PREMIER

DES ORDONNATEURS

L'article 14 du décret sur la comptabilité publique, du 31 mai 1862, définit les attributions des ordonnateurs : « Les administrateurs et les ordonnateurs, sont chargés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses ».

L'établissement des droits et produits, c'est la rédaction d'un titre, rôle ou état de produits en vertu duquel le recouvrement doit être opéré. La mise en recouvrement, c'est l'autorisation donnée au comptable, de percevoir la recette, en vertu du titre légalement établi. Liquider une dépense consiste à fixer la somme due au créancier et l'ordonnancer consiste à délivrer à ce créancier un titre qui lui permet de se présenter au comptable et de se faire payer.

SECTION I

Historique.

Jusqu'à saint Louis, les ordonnateurs, si l'on peut leur appliquer ce nom, étaient les grands officiers de la couronne ; en particulier le Grand Bouteiller, chargé de la gestion du trésor et le Grand Chambrier à qui incombait l'intendance de la maison du roi. Au-dessous d'eux, étaient les prévôts ou vicomtes.

A l'époque de saint Louis, le domaine de la couronne s'étant déjà assez considérablement accru, il fut créé des circonscriptions administratives, sous l'autorité d'un bailli ou d'un sénéchal et subdivisées en prévôtés. Tous, grands officiers, baillis ou sénéchaux et prévôts étaient à la fois ordonnateurs, payeurs, receveurs et juges. Les ordonnances royales avaient déterminé avec soin les obligations et les devoirs de chacun ; et tous, avant d'entrer en charges, prêtaient le serment d'en ob-

.

server les prescriptions. Si ensuite, ils violaient leurs engagements, ils étaient punis en leurs biens et en leurs personnes.

Il y avait confusion absolue entre les attributions judiciaires, administratives et fiscales ; et, en matière financière, il y avait confusion entre les fonctions d'ordonnateurs et celles de comptables.

Peu à peu, pendant les ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles, le bailli perd une partie de ses fonctions et les attributions financières sont les premières qui lui furent enlevées. Le bailli avait souvent pour l'aider à recouvrer les recettes, un commis qu'il nommait et révoquait à son gré. Mais, il advint pour ce commis une transformation qui n'est pas rare dans l'histoire de nos anciennes institutions. D'abord nommé par le bailli, il le fut bientôt par le roi ; et de là, à devenir officier royal, il n'y avait plus qu'un pas. Le progrès fut accompli : le nouvel officier remplaça dès lors son ancien maître, le bailli ; il devint un receveur n'ayant plus que des attributions financières. La réforme fut faite par saint Louis, pour Paris ; elle fut généralisée par Philippe le Bel ; et, au ^{xv}^e siècle, ce devint un fait général.

En même temps, vers le ^{xiv}^e siècle, les grands officiers de la couronne sont remplacés par les Trésoriers de France qui, comme le dit Poitevin

de Massenay, conseiller à la Cour des Aides, « étaient devenus les administrateurs et ordonnateurs de tout ce qui concernait le domaine du roi », et l'ordonnance du 1^{er} mars 1388 s'exprimait ainsi : « Qu'aucun n'ait puissance ou connaissance sur la distribution des deniers de notre dit domaine, si ce n'est par ordonnance et mandement exprès de nos dits trésoriers ». Chaque trésorier était ordonnateur dans sa généralité ; le trésorier de l'Epargne l'était pour toute la France ; cependant, d'après une ordonnance de 1557, ses mandements doivent être contresignés par les trésoriers généraux.

Les dépenses sont arrêtées, tous les ans, à partir de François I^{er}, par le roi en son conseil. Sully oblige même les Chambres des comptes à rejeter les paiements faits en dehors des fixations ainsi arrêtées. Les trésoriers envoient une expédition de l'état des dépenses au receveur général et des extraits aux receveurs particuliers. Les trésoriers étaient les ordonnateurs principaux et les receveurs étaient à la fois payeurs et ordonnateurs secondaires.

C'était dans une certaine mesure, l'application d'un principe désormais posé, la séparation des fonctions d'ordonnateurs de celles de comptables.

La première tentative avait eu lieu en 1355. Une ordonnance du 28 décembre de cette année créait à côté des superintendants, deux receveurs généraux qui seraient les comptables chargés du maniement des fonds.

Parmi les trésoriers, l'un d'entre eux prit bientôt une situation prépondérante et devint le surintendant des finances. Il est l'ordonnateur des dépenses de l'État. En 1661, le surintendant des finances est remplacé par le contrôleur général. Celui-ci, au commencement de chaque année, établit un état des recettes à recouvrer et l'envoie au garde du trésor qui a succédé au trésorier de l'épargne. Pour les dépenses, le contrôleur général centralise les états d'évaluation dressés par les secrétaires d'Etat, chacun pour son département et rédige un état d'ensemble qu'il fait approuver par le roi en son conseil. Le contrôleur général n'est pas, comme le surintendant des finances, l'unique ordonnateur. Tous les secrétaires d'Etat ordonnent leurs dépenses, dans la limite des crédits qui leur étaient assignés, mais ils doivent présenter leurs ordonnances à la signature du roi et elles sont contresignées par le contrôleur général, chargé d'en constater la régularité.

Telle était l'organisation administrative quand

1789 arriva. Pendant la période révolutionnaire, les ordonnateurs des dépenses sont les ministres ; mais, en vertu du décret du 30 mars 1791, leurs ordonnances sont adressées au comité de trésorerie établi au sein de l'assemblée nationale. Elles sont comparées avec les disponibilités de fonds et des commissaires non comptables émettent les mandats sans lesquels on ne peut obtenir aucun paiement. Une loi du 22 juillet 1792 donna cependant le même pouvoir aux ordonnances des ministres jusqu'à concurrence des fonds qui se trouvaient dans les caisses publiques.

La constitution du 5 fructidor an III charge le directoire exécutif de diriger et surveiller la perception et le versement des contributions. Quant au paiement de toutes les dépenses publiques, consenties par le corps législatif, il est ordonné par cinq commissaires de la trésorerie nationale élus par le conseil des Anciens sur une liste triple présentée par celui des Cinq-Cents. Ils ne peuvent rien faire payer, sous peine de forfaiture, qu'en vertu d'un décret du corps législatif et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet, d'une décision du Directoire, de la signature du ministre qui ordonne la dépense.

Il devait appartenir à la Restauration de poser

des règles fixes qui, malgré les changements de régime survenus depuis, sont encore aujourd'hui en vigueur. L'article 7 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 déclare qu'aucune dépense faite pour le compte de l'Etat ne peut être acquittée, si elle n'a été préalablement ordonnancée directement par un ministre ou mandatée par les ordonnateurs secondaires, en vertu de délégations ministérielles. C'est la législation actuelle. L'article 82 du règlement sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 reproduit l'article 7 de l'ordonnance du 14 septembre 1822.

SECTION II

Qui sont les ordonnateurs ?

Il y a deux sortes d'ordonnateurs : les ordonnateurs principaux et les ordonnateurs secondaires. Les ordonnateurs principaux sont les ministres, chacun dans leur département ; ils délivrent des ordonnances dans la limite des crédits ouverts par les chambres ; ce sont eux qui sont responsables de ces crédits et doivent rendre compte de leur emploi. Comme matériellement, ils ne peuvent ordonnancer toutes les dépenses, ils délèguent une partie de leurs pouvoirs à des ordonnateurs secondaires ; ils ordonnancent à leur profit une partie de leurs crédits ; ils leur délivrent des ordonnances de délégation. Dans la limite des crédits ainsi délégués, les ordonnateurs secondaires émettent au profit des véritables créanciers, des mandats de paiement. Comme exemples d'ordonnateurs secondaires, on peut citer les préfets, les

intendants militaires, les commissaires généraux de la marine, les directeurs des administrations financières.

Les ordonnateurs établissent les titres des créanciers de l'Etat, les comptables payent les créanciers au vu de ces titres.

Dans notre comptabilité, un principe fondamental est la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Ce principe était exprimé dans l'article 17 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 reproduit par l'article 17 du décret du 31 mai 1862 « Les fonctions d'administrateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles du comptable. » Cette obligation garantit la fidélité de la gestion des comptables et garantit aussi que l'ordonnateur ne fera que les dépenses autorisées, le comptable vérifiant la régularité de la dépense à payer. Le rapprochement des écritures des ordonnateurs et de celles des comptables est un élément de contrôle.

Pour les recettes, le principe n'est pas toujours facile à appliquer, le comptable doit souvent percevoir avant que l'administration ait pu constater le droit. Cependant, même dans ce cas, la liquidation administrative doit se faire. Elle a lieu après coup, au lieu d'être préalable ; mais le contrôle est alors

beaucoup moins facilement assuré. Le principe toutefois de l'incompatibilité des fonctions d'administrateur et de comptable est maintenu. Si le rôle n'a pu être dressé antérieurement à la perception, un état de produits est dressé postérieurement, lorsque toutes les recettes ont été encaissées et vérifiées. Dans toute recette, il y a toujours deux points à examiner la constatation du droit, l'assiette, la répartition d'une part, et, d'autre part, le recouvrement.

En principe, les droits acquis doivent être constatés par l'administrateur ; mais, comme il ne peut toujours agir préalablement au comptable, c'est souvent, en fait, à ce dernier qu'il revient de constater les droits et de les recouvrer. L'administrateur n'est pas généralement, en matière de recettes, strictement limité comme pour les dépenses, au chiffre d'un crédit. Le législateur fixe seulement des évaluations et même le gouvernement, pour préparer le projet de loi de finances, se sert d'un procédé presque automatique. Il prend pour base les résultats connus du dernier exercice : dans la loi de règlement du budget, les chiffres des évaluations sont remplacés par ceux des droits réellement perçus. Cependant pour certaines contributions directes, les évaluations constituent de véri-

tables limites, c'est quand il s'agit des impôts de répartition, autrement dit, de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, de la contribution personnelle et mobilière et de l'impôt des portes et fenêtres. La loi fixe ce que chacune de ces contributions doit rapporter à l'Etat en fin d'exercice.

Pour toutes les contributions directes, pour les taxes y assimilées et pour les centimes additionnels au principal de l'impôt, la perception a lieu au moyen de rôles nominatifs. Des agents ressortissants à la direction générale des contributions directes sont chargés de l'assiette et de la répartition de ces impôts. C'est, en principe, à eux, de rechercher les contribuables. L'administration dresse des états matrices tenus à jour en particulier grâce au travail des mutations opéré par le contrôleur. Les rôles sont ensuite transmis aux agents de la perception. Il y a donc séparation complète de l'assiette de l'impôt et de son recouvrement. L'administration des contributions directes est chargée de l'établissement des rôles tandis que la perception est faite par les agents du trésor, percepteurs, receveurs et trésoriers-payeurs généraux.

Pour les impôts indirects, l'assiette et la perception sont souvent laissées dans les mains des mêmes

agents relevant de trois régies financières distinctes : celles des contributions indirectes des douanes, et de l'enregistrement. La perception se renouvelle avec les actes et les faits en raison desquels le contribuable est atteint. Il n'y a pas de rôles nominatifs et souvent même on ne peut constater les droits antérieurement à la perception. Quand il s'agit de droits au comptant perçus par l'administration des contributions indirectes, les mêmes agents constatent et recouvrent. Les droits « sont payables et sont effectivement payés, à l'instant même où les contribuables font les déclarations prescrites par la loi ». Circulaire du 5 février 1857.

L'assiette des droits constatés est confiée, dans les centres importants, aux contrôleurs et les receveurs sédentaires encaissent les produits ; dans les campagnes, les mêmes agents, les receveurs ambulants ont cette double attribution.

L'administration des contributions indirectes est chargée de percevoir les impôts de consommation établis sur les marchandises à l'intérieur du territoire. Le recouvrement des droits frappant les objets à l'entrée du territoire est confié à l'administration des douanes qui cependant prête aussi son concours à d'autres régies pour la perception

de taxes intérieures sur les boissons ou les cartes à jouer, par exemple, ou sur les sels, dans le rayon frontière. Dans le service des douanes, il y a des agents chargés de la visite qui liquident les droits et des receveurs chargés de la perception ; cependant, comme pour les droits constatés dans les contributions indirectes, les agents chargés de la visite dans les centres peu importants perçoivent en même temps qu'ils liquident les droits.

L'administration des douanes, comme d'ailleurs celle des contributions indirectes, a un but purement fiscal. L'Etat, cependant, est quelquefois aussi industriel et il a confié la surveillance de certaines industries à une autre régie financière, celle des manufactures. Mais la vente du tabac et des allumettes est faite par des entreposeurs ou par des débitants pour le tabac, et par des débitants pour les allumettes. Ce sont tous des agents de l'administration des contributions indirectes qui vendent au comptant ; l'impôt n'est autre chose qu'une partie du prix de vente. Comme pour tous les droits au comptant, en général, la constatation et le recouvrement appartiennent aux mêmes comptables des contributions indirectes.

Cette dualité d'attributions existe toujours pour la dernière régie financière que nous avons citée,

l'administration de l'enregistrement. Les receveurs liquident les droits et les perçoivent.

En matière de dépenses, le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de celles de comptable est plus facile à appliquer qu'en matière de recettes. L'ordonnateur engage, liquide et ordonnance la dépense. Elle est ensuite acquittée par le comptable.

En principe, le ministre engage les dépenses de l'Etat dans la limite des crédits votés par les Chambres. Toutefois, un certain nombre de restrictions ont été apportées aux pouvoirs des ministres. La loi du 27 juillet 1870 décide que tous grands travaux publics entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du Trésor, ne peuvent être autorisés que par une loi rendue après une enquête administrative.

La loi de finances indique aussi chaque année les constructions navales qui peuvent être entreprises par le ministre de la marine.

En dehors de ces cas, le ministre engage les dépenses; c'est aussi à lui qu'il appartient de les liquider, c'est-à-dire, de reconnaître les droits du créancier et de fixer la somme qui lui est due. Aucune créance ne peut être liquidée à la charge

du Trésor que par l'un des ministres ou ses mandataires, dit l'article 39 de l'ordonnance du 31 mai 1838 reproduit par l'article 62 du décret du 31 mai 1862.

Toute contestation est portée devant le Conseil d'Etat; mais les tribunaux sont incompétents pour faire eux-mêmes la liquidation. Même s'ils reconnaissent l'existence d'une créance contre l'Etat, il est nécessaire d'obtenir la liquidation par le ministre compétent.

Le ministre engage et liquide les dépenses. Ensuite il les ordonnance dans la limite des crédits ouverts, et de la distribution mensuelle des fonds.

Les articles 7 et 8 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, qui forment aujourd'hui les articles 82 et 83 du décret du 31 mai 1862 disaient : « Aucune dépense faite pour le compte de l'Etat ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement ordonnancée directement par un ministre, ou mandatée par les ordonnateurs secondaires, en vertu de délégations ministérielles » et « Toute ordonnance, pour être admise par le ministre des finances, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert et se renfermer dans les limites des distributions mensuelles de fonds ».

Le ministre est seul titulaire des crédits de son ministère, donc seul, il peut connaître les crédits encore disponibles et par suite, seul il peut ordonnancer une dépense. Rien ne peut suppléer au défaut d'ordonnancement et nul ne peut forcer un ministre à ordonnancer une dépense.

Le ministre ordonnance dans la limite des crédits votés par les Chambres et dans les limites des distributions mensuelles de fonds. « Chaque mois, le ministre des finances propose au chef de l'Etat, d'après les demandes des autres ministres, la distribution des fonds dont ils peuvent disposer dans le mois suivant ». Article 6 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 et article 61 du décret du 31 mai 1862. Le décret indique à chaque ministre le montant des fonds mis à sa disposition pour le mois prochain. C'est un moyen d'éviter qu'un trop grand nombre de créanciers ne se présentent à la fois aux caisses du Trésor et que les payeurs ne soient obligés de suspendre les paiements, faute de disponibilités de fonds.

Le ministre des finances connaît à la fin du mois les ressources dont il peut disposer pour le mois suivant. Il les compare avec les demandes qui lui sont transmises par les autres ministres et déduit ce qu'il peut accorder à chaque collègue. Les

ministres, émettant leurs ordonnances jusqu'à concurrence de cette limite, sont certains que les créanciers, une fois leur créance ordonnancée, peuvent se présenter à la caisse des comptables. Il y aura toujours des fonds disponibles.

SECTION III

Règles à suivre par les ordonnateurs.

Les ministres doivent suivre les règles fixées par les lois de finances et tous les principes du budget sont conçus pour s'harmoniser avec le régime parlementaire.

Notre système budgétaire ne peut exister qu'avec une administration qui agisse et un parlement qui contrôle.

On veut l'unité budgétaire et pourquoi? parce qu'elle amène la clarté et par le fait même l'économie. On restreint le pouvoir de l'administration; aussi a-t-elle souvent trouvé des inconvénients à reprocher à l'unité budgétaire ou au moins elle a fait valoir des avantages en faveur de la pluralité de budgets. Avec un budget unique, les actes des administrateurs sont davantage discutés et contrôlés. Le législateur vote plus facilement une dépense qui ne pèse pas sur le budget

ordinaire de l'Etat, qui n'en modifie pas le total général et surtout il est plus facile d'accroître les ressources d'un budget extraordinaire par l'emprunt. En théorie, l'unité budgétaire entraîne la conséquence d'un budget ordinaire seul existant et alimenté en recette, uniquement par les ressources du domaine de l'Etat ou par l'impôt.

Le budget est annuel, parce que le parlement ne veut pas déléguer ses pouvoirs pour plus longtemps ; autrement, il aliénerait sa liberté et le gouvernement deviendrait le maître au lieu de rester le mandataire.

Ce même principe d'une administration qui agit et d'un parlement qui contrôle reste la raison d'être des règles auxquelles est soumis un budget quand il passe par les diverses phases de son existence : sa préparation, son vote, son exécution et son contrôle. « Au gouvernement, sont dévolues la proposition et l'exécution ; au pouvoir législatif, appartient le vote, soit qu'il se produise sous forme d'autorisation, comme dans les lois qui ouvrent les crédits, fixent le chiffre des recettes ou en autorisent la perception, soit sous forme de ra-

tification lorsqu'il règle les opérations diverses auxquelles le budget a pu donner lieu » (1).

Les ministres préparent le budget, le soumettent aux chambres qui le votent ; mais en pratique, n'y a-t-il pas un grave abus dans la procédure suivie pour le vote du budget.

Le projet d'une loi de finances, sorti des mains du gouvernement, est déposé sur le bureau de la Chambre qui en ordonne aussitôt le renvoi devant une commission chargée d'examiner les propositions du gouvernement et de les contrôler. Mais cette commission ne va-t-elle pas plus loin et, on peut le dire, trop loin.

La commission du budget bouleverse les prévisions du gouvernement, augmente ou diminue tous les crédits. Quand les contrepropositions qu'elle fait arrivent devant la Chambre, elles ont les plus grandes chances de succès. D'ailleurs, le plus souvent, le ministre abandonne de lui-même ses propositions et ne les discute pas devant les députés ; il préfère s'entendre avec la commission et obtenir d'elle ce qu'il peut.

Le projet de budget ainsi amendé n'est plus l'œuvre des ministres et, en particulier du minis-

1. Notes inédites de M. Cauchy, conseiller référendaire à la Cour des comptes.

tre des finances. Leur responsabilité est, par le fait, affaiblie. Ils n'ont plus ce désir et cet amour-propre que le premier lord de la trésorerie, en Angleterre, a, au contraire, au plus haut degré, de faire de justes évaluations.

La commission s'ingère dans l'administration, elle veut tout connaître et tout gouverner. On l'a même vue se réunir d'urgence pour réclamer contre des décrets ou des arrêtés ministériels contresignés ou pris par des ministres dans la limite de leurs attributions. C'est alors, non plus seulement, enlever aux ministres la préparation du budget ; mais encore se charger de l'exécution de ce même budget. En entrant dans cette voie, on fait disparaître le pouvoir ministériel : on donne le gouvernement à des comités exécutifs issus du sein des Chambres.

Les députés qui composent la commission ne sont pas tous des administrateurs initiés aux différents détails des services. On voit de suite les dangers qui peuvent en résulter au point de vue de l'administration s'ils veulent prendre la place des administrateurs, et, en ce qui concerne le budget, il y a en outre un inconvénient spécial. Les membres de la commission veulent connaître un peu les services dont ils ont à s'occuper. Ils ont

besoin d'un certain délai pour faire leur éducation. Aussi la commission des finances garde-t-elle pendant des mois entiers, le projet de budget ; d'où une des causes du retard considérable dans le vote annuel des lois de finances ; d'où la nécessité actuellement de recourir presque tous les ans aux douzièmes provisoires.

Le ministre, en préparant son budget, représente son administration toute entière. Il la veut voir belle et ne manquant de rien. Mais qui paye ses largesses ? sinon le contribuable. N'est-il donc pas juste, dit-on, que celui-ci soit représenté pour discuter les propositions du ministre et faire, au besoin, des contrepropositions. Son représentant, c'est la commission du budget. Devant cette objection, que dit la réalité des faits ? Est-on, chaque année, redevable à la commission de réelles économies ! Généralement non. Les économies sont le plus souvent de très faible importance et presque toujours fictives.

Ce sont des crédits, pour dépenses obligatoires qui sont diminués, donc ils reparaissent plus tard sous forme de crédits additionnels.

Ce sont des annulations de crédits escomptées. On fixe, par exemple, la somme nécessaire pour les traitements de tels agents ; puis on la diminue

de tant, parce qu'on suppose que, par suite de morts ou de retraites, il y a des postes vacants à certains moments de l'année. Cette méthode est contraire à la loi du 25 mars 1817 qui interdit d'engager une dépense sans crédit, puisque le ministre a un personnel dont le total des traitements dépasse le crédit alloué. La méthode est, de plus, déplorable au point de vue des finances. Avec elle, les budgets ont beaucoup plus de chance de se régler en déficit, car si on escompte les annulations de dépenses qui peuvent se produire sur certains chapitres du budget, il faudrait escompter aussi les excédents de dépenses qui se produisent sur d'autres.

Si l'on n'économise pas, c'est déjà quelque chose, dira-t-on encore, de savoir ce que l'on dépense. La lumière jaillit de la discussion entre les ministres et les membres de la commission. La discussion a bien lieu ; mais la lumière ne jaillit pas jusqu'aux contribuables. La commission forme comme un paravent. Les décisions sont prises à huis-clos ; elles sont plus tard ratifiées par la Chambre des députés et les débats qui ont eu lieu entre les membres de la commission empêchent qu'il n'y ait de larges discussions et en plein

jour, entre les députés, au moment du vote du budget.

Comme, d'autre part, la politique et l'esprit de parti jouent un grand rôle lors de l'élection de la commission des finances, il s'ensuit qu'une partie importante des contribuables n'est pas représentée dans cette commission. Donc, dans une certaine mesure, et malgré les principes si hautement, si souvent proclamés, on demande à une partie des contribuables, des impôts que leurs représentants n'ont pas consentis et pour des dépenses qu'ils n'ont pas votées.

En Angleterre, il n'y a pas de commission du budget. Les discussions ont lieu dans la Chambre des Communes en séance publique et entre les membres compétents de tous les partis. De plus, la Chambre des Communes elle-même n'agit pas, comme la commission du budget en France. Elle ne bouleverse pas un budget ; elle tient, au contraire, à laisser la responsabilité pleine et entière aux ministres. Aussi, le plus souvent, elle indique seulement ses intentions ou ses manières de juger sur telle ou telle question et les ministres en tiennent compte dans la préparation du budget pour l'année suivante. D'ailleurs, un règlement de 1706, toujours scrupuleusement observé, in-

terdit aux membres des Communes de jamais proposer un crédit nouveau ou une augmentation de crédit. Le gouvernement a seul l'initiative de semblables demandes.

Sous ce dernier rapport encore, la France diffère de l'Angleterre. Les députés ont le droit d'initiative et ils en usent largement. Chacun réclame des autres l'économie ; et n'y peut songer pour lui. Aussi un projet de budget qui est en équilibre, mais n'a pas un excédent de recettes prévu lors de la discussion générale, est certain d'être en déficit lors du vote du dernier article.

L'initiative parlementaire se produit pendant le vote de la loi de finances et même pendant l'exécution du budget. Les crédits additionnels viennent déjouer les prévisions établies. Le mal est d'autant plus à craindre en ce cas, que les Chambres votent bien plus facilement un projet de loi de crédits additionnels, qu'une dépense demandée lors du vote du budget. Elles ne comparent plus les dépenses avec les recettes ; elles voient seulement si la dépense est nécessaire.

Il y a la différence qui existe entre un concours et un examen.

Tout cela achève de disloquer la loi de finances

et d'empêcher un budget de rester toujours l'œuvre du ministre des finances qui l'a préparé.

Dans un régime parlementaire, comme le nôtre, c'est le vote des budgets qui assure au pouvoir législatif son influence sur la direction des affaires. Les représentants de la nation, aujourd'hui, les membres du parlement, possédant la souveraineté, ont le droit de voter l'impôt. Or, l'impôt n'est légitime qu'à cause des besoins pour la satisfaction desquels il est créé ; donc le pouvoir législatif doit examiner et autoriser les dépenses ; et ce droit de contrôle sur les dépenses, conséquence du vote de l'impôt par les représentants de la Nation, a définitivement triomphé sous la Restauration.

Le principe, une fois reconnu, n'a pas toujours été appliqué de la même manière. Le pouvoir législatif a cherché plus ou moins à surveiller le pouvoir exécutif, chargé de l'exécution du budget. Depuis 1871, les ministres sont liés par des crédits spéciaux affectés chacun à une nature déterminée de services. C'est ce qu'on appelle la spécialité des crédits par chapitre. Les droits du Parlement sont ainsi largement respectés ; mais quelques-uns de ses membres ont quelquefois demandé davantage encore. Ils voudraient fixer la dépense afférente, pour ainsi dire à chaque service. L'article qui

figure dans notre budget à simple titre de renseignement obligerait l'administration. Mais où s'arrêterait-on alors ? Il faudrait administrer soi-même pour mieux contrôler. Il est ensuite un fait à remarquer : à mesure que l'on spécialise davantage, on voit en même temps s'accroître les dépenses. Il y a d'abord un plus grand nombre de crédits, par suite plus de raisons d'en trouver d'inexacts nécessitant des crédits supplémentaires. D'autre part, sur les services suffisamment dotés, l'administration a souvent la tentation de dépenser tout ce qui lui est attribué sans essayer de faire des économies.

Actuellement, chaque dépense se trouve donc imputée à un chapitre ; mais ce n'est pas tout au point de vue de la spécialité ; elles appartiennent encore chacune à un exercice. L'intervention d'exercice est interdite au ministre tout comme la fausse imputation.

La loi du 15 septembre 1871 déclare que « le budget de chaque ministère est voté par chapitre » et l'article 1^{er} de l'ordonnance du 14 septembre 1822 s'exprime ainsi « les crédits ouverts pour les dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice ».

L'interversion d'exercice et la fausse imputation seraient l'une et l'autre, pour le ministre, un moyen indirect d'accroître ses crédits : il lui suffirait de désigner sur l'ordonnance un chapitre ou un exercice étranger à la dépense. L'article 11 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 a prévu l'abus possible ; aussi porte-t-il que : « toute ordonnance ou tout mandat énonce l'exercice, le crédit ainsi que les chapitres, et, s'il y a lieu, les articles auxquels la dépense s'applique ».

Les Chambres votent les crédits et les mettent à la disposition des ministres. Ceux-ci ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs (article 3 de l'ordonnance du 14 septembre 1822). Ne pas reconnaître cette règle, ce serait demander la suppression du budget. Elle est, d'ailleurs, simplement le corollaire d'un principe plus général, le principe de l'universalité : toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être décrites dans un budget sans atténuation, ni compensation.

Même pour la perception des impôts, on n'indique plus seulement le produit net ; on porte en recette le produit brut et en dépense, les frais de perception (article 16 du décret du 31 mai 1862.)

La Cour des Comptes relève avec force les compensations irrégulières de recette et dépense. On trouve un exemple dans le rapport de la Cour sur les comptes de l'exercice 1896, remis au chef de l'Etat le 12 juillet 1898. Le rapporteur, après avoir exposé le fait, termine en ces termes : « Cette opération, dit-il, est irrégulière au plus haut degré. Elle est en contradiction avec le principe d'après lequel il ne doit y avoir aucune compensation de recettes et dépenses; elle viole ouvertement l'article 16 du décret du 31 mai 1862, qui exige que recette soit faite du montant intégral des produits, elle dissimule une recette, et cache une dépense ; elle a permis au ministre des finances de disposer des deniers de l'Etat, sans aucune autorisation du parlement. Une telle façon de procéder serait la suppression complète de toutes les règles protectrices des finances publiques ».

Dans ses réponses, le ministre tente quelques excuses particulières en l'espèce dont il s'agissait ; mais ajoute : « L'administration des finances continuera de se conformer aux observations qu'a renouvelées la Cour des comptes », et, comme il était question de droits indûment perçus sur des obligations émises par des compagnies, le ministre affirme qu'à l'avenir, ils seront toujours rem-

boursés par voie d'ordonnance et non plus imputés sur le montant d'autres droits à verser par les compagnies.

Les ministres doivent engager les dépenses dans la limite des crédits qui leur sont accordés par la loi annuelle de finances. Cependant, les besoins du gouvernement, les exigences de l'administration demandent, dans certains cas, qu'on laisse au gouvernement la faculté d'ouvrir des crédits, en l'absence des Chambres. Il faut, d'un autre côté, restreindre le plus possible les crédits additionnels et ne donner au gouvernement le droit d'en ouvrir que dans des cas spéciaux et extraordinaires. Leur abus pourrait faciliter de nombreuses irrégularités au principe qui interdit aux ordonnateurs, d'engager en cours d'exercice, des dépenses non expressément autorisées par le législateur.

Tout d'abord, pendant les sessions des Chambres, une loi seule peut accorder à un ministre des crédits additionnels. Le principe est formellement établi par l'article 1^{er} de la loi du 14 décembre 1879. Une exception cependant, a été apportée par l'article 29 de la loi du 18 juillet 1892 qui autorise l'ouverture de crédits par décrets contre-signés par le ministre des finances quand il s'agit

de crédits supplémentaires reconnus nécessaires, dans le cours d'un exercice, pour assurer le service des dégrèvements et non-valeurs sur contributions directes et taxes y assimilées.

Quand les Chambres sont prorogées, des décrets ouvrent les crédits supplémentaires nécessaires pour subvenir aux chapitres du budget insuffisamment dotés et rentrant dans la liste des « services votés ». Des décrets peuvent également ouvrir les crédits extraordinaires nécessités par l'extension d'un service déjà prévu au budget. Les décrets sont rendus en conseil d'Etat, contresignés par le ministre des finances et soumis à l'approbation des Chambres dans les quinze jours de leur plus prochaine session.

En dehors des sessions, c'est par des décrets que les crédits additionnels sont ouverts ; mais par ces mots « en dehors des sessions » il faut comprendre, le cas de prorogation des Chambres et non celui de dissolution. Le législateur de 1879 craignait de voir, à un moment donné, le chef du pouvoir, profiter de son droit de dissolution pour procurer à ses ministres des crédits qui leur étaient refusés ; ou, qu'en cas de dissolution, le gouvernement ne trouvât ainsi un moyen d'ob-

tenir des fonds et pût alors se passer, pendant quelque temps, du pouvoir législatif.

La loi du 14 décembre 1879 distingue parmi les crédits additionnels, les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires. « Les crédits supplémentaires sont ceux qui doivent pourvoir à l'insuffisance dûment justifiée, d'un service porté au budget, et qui ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modification dans la nature de ce service » et « les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par des circonstances urgentes et imprévues, et qui ont pour objet ou la création d'un service nouveau ou l'extension d'un service inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées par cette loi ».

Chaque année, dans la loi de finances, le législateur dresse la nomenclature des chapitres pour lesquels des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets. La liste des « services votés » tient en partie à la nature même des choses ; en votant, par exemple, un chiffre de... pour les frais de justice, le parlement n'a fait qu'évaluer de son mieux le montant éventuel de cette dépense ; mais, en réalité, il a voté le service des frais de justice. Si ces frais dépassent le crédit prévu, il

devient nécessaire d'augmenter ledit crédit par le vote de crédit additionnel.

Les pouvoirs du gouvernement ont été également limités en ce qui concerne les crédits extraordinaires. Les ministres ne peuvent se faire ouvrir par décrets des crédits additionnels que pour l'extension et non pour la création d'un service.

Les crédits accordés par décrets sont sanctionnés par le parlement dans les quinze jours de la plus prochaine session. On a voulu ainsi fixer un délai assez court. Plus le contrôle du parlement est, en effet, exercé de bonne heure, plus il est efficace. Les faits ne sont pas encore éloignés ; les ministres sont encore en fonctions, peuvent présenter leurs explications et leurs justifications, on peut mettre en mouvement le principe de la responsabilité ministérielle.

Sous le second empire, le ministre des finances, M. Fould, ne voulut pas se contenter de restreindre les crédits additionnels, il voulut les supprimer complètement, rendre au parlement son droit absolu sur les dépenses de l'Etat. En même temps, cependant, il voulait assurer au gouvernement une latitude suffisante pour pourvoir à tous les besoins de l'administration. Il supprima donc la

faculté d'ouvrir par décrets des crédits additionnels ; mais il établit pour le gouvernement le droit de virement, c'est-à-dire, le droit de transporter les crédits d'un chapitre à un autre dans l'étendue d'un même ministère. Il paraît, en effet, bien difficile de supposer que, sur tous les crédits d'un ministère, aucun ne se trouve disponible et ne peut être employé à payer les dépenses d'un chapitre insuffisamment doté.

C'était un remède pire que le mal. Il permettait de faire indirectement ce qu'on ne faisait plus directement : les abus montrèrent vite le vice du système. Le gouvernement engagea des dépenses sans crédits, et quand il vint demander au parlement de les régulariser, les ministres se défendirent en alléguant qu'ils auraient pu faire des virements ; qu'ils avaient donc simplement omis des formalités inutiles. On voulut alors perfectionner le système en n'autorisant les virements que sur des chapitres déterminés du budget et adopter ainsi le système des « services votés ». On aurait, de la sorte, évité ou tout au moins limité les abus.

La chute de l'empire fit changer la législation et on ne put juger des résultats qu'on aurait obtenus. Le virement sincèrement appliqué doit certainement amener une grande économie. Le

législateur ne peut, en effet, faire des prévisions exactes pour tous les chapitres. Quand ils sont faiblement dotés, l'ordonnateur demande des crédits ; quand ils le sont trop, l'ordonnateur emploie néanmoins tout ce qui lui a été donné ; il trouve toujours à engager des dépenses sinon nécessaires, du moins utiles.

Pour restreindre les demandes de crédits additionnels, les lois du 18 juillet 1836, 15 mai 1850 et 16 mai 1851 avaient imposé aux ministres l'obligation d'indiquer les voies et moyens à l'appui de chaque demande de crédits additionnels. Le ministre devait établir ainsi une sorte de balance. Cette mesure semble rétablir l'examen comparatif entre recettes et dépenses existant lors du vote du budget. En réalité, elle n'amena pas grand résultat. Car comment la mettre en pratique ? nos recettes, en France, n'ont pas d'affectation spéciale. Où aller chercher dans le budget, la recette qui doit correspondre au crédit demandé ? Si toutes les recettes s'appliquent à toutes les dépenses, pour savoir s'il y a un excédent des premières sur les secondes, il faudrait connaître tous les engagements pris et à prendre, le montant des encaisses, des recouvrements, des droits constatés. Un tel travail ne peut se faire en cours d'exercice et par

tout ministre, quand il a besoin d'un crédit additionnel. Lui demandera-t-on alors de proposer la création d'un impôt nouveau ? Devant les difficultés pratiques, les dispositions législatives restèrent lettres mortes.

Malgré toutes les mesures tentées pour arrêter le développement des crédits additionnels, ils subsistent nombreux, tendant toujours à détruire l'équilibre budgétaire. On a même pu aller jusqu'à dire qu'avec eux, le vote du budget devenait un leurre. En tous cas, si les crédits supplémentaires ou extraordinaires sont parfois nécessaires, il y a une sorte de crédits additionnels qu'il faut, à tout prix, interdire, ce sont les crédits complémentaires, c'est-à-dire, les crédits additionnels que l'on insère dans la loi de règlement des comptes, pour régulariser après coup des excédents de dépenses.

L'article 21 de la loi du 5 mai 1855 décidait que les crédits additionnels de toute nature, ouverts par décrets, en l'absence du corps législatif, devraient être soumis à la sanction du Parlement dans les deux premiers mois de la session suivante. Si l'on ajourne l'approbation des crédits jusqu'à la présentation de la loi de règlement des comptes, disait la commission du corps législatif,

on annule le contrôle du pouvoir législatif sur la gestion des ordonnateurs (1).

Les crédits complémentaires étaient par le fait supprimés. La législation n'a pas été modifiée depuis : la loi du 14 décembre 1879 sur les crédits additionnels ne parle pas des crédits complémentaires. Il en résulte que l'ajournement jusqu'à la loi de règlement des demandes de régularisation de dépenses engagées sans crédit, est en opposition avec le droit financier et avec l'exercice du contrôle parlementaire.

« Ajourner, disait M. le comte Lepeletier d'Aunay, à l'époque du règlement définitif d'un budget par la loi des comptes, la connaissance des besoins survenus et des dépenses qu'ils avaient entraînées, c'était soustraire au contrôle légitime du pays la consécration de nouvelles charges qui finissent toujours par se résumer en impôt ; c'était ouvrir la porte à tous les excès et rendre tout à fait mensongère cette fiction morale de la responsabilité ministérielle, en la reportant à trois ans au delà du moment où les faits auraient été consommés, c'est-à-dire à une époque à laquelle auront disparu peut-être de la scène politique et les hommes

(1) Rapport présenté le 1^{er} juin 1854.

au pouvoir et la chambre contemporaine de leurs actes ».

Les crédits complémentaires interdits législativement existent cependant encore en fait. Dans le projet de loi de règlement de l'exercice 1896, il y a un crédit complémentaire demandé de 2.034 francs 42.

Tous les crédits sont accordés aux ministres qui doivent faire exécuter les services d'un budget pendant la durée d'un exercice; mais lorsque cette période est terminée, il peut se faire que le temps ait manqué à l'ordonnateur pour liquider la dépense ou pour faire l'ordonnancement. Ces faits étaient autrefois sans importance; il n'y avait pas de clôture légale des exercices. Peu importait l'époque où le service avait été engagé, il n'en résultait aucune différence au point de vue de l'ordonnancement; mais la comptabilité devenait très compliquée. Jamais on ne connaissait la situation définitive d'un budget et les arriérés étaient immenses.

Pour les créances contre l'Etat, il n'y avait pas d'autres prescriptions que celles du Code civil. Les créanciers pouvaient donc présenter des titres remontant à trente ans. Mais alors, comment s'assurer de la régularité de la dépense; les pièces

justificatives étaient bien difficilement soumises à une vérification sérieuse ; et quel contrôle pouvait être exercé à l'égard d'un ordonnateur ayant engagé une dépense non expressément autorisée par le législateur. Les fraudes étaient à craindre de la part des créanciers et les abus étaient possibles de la part des ministres.

La Restauration devait remédier à cet état de choses. Elle voulut d'abord faciliter la comptabilité, empêcher les années financières de s'enchevêtrer les unes dans les autres et pour cela, l'ordonnance du 14 septembre 1822 établit la clôture des exercices.

Ce n'était pas tout ; il ne suffisait pas de donner à chaque budget une personnalité bien distincte, il fallait encore empêcher les divers créanciers de se présenter indéfiniment au trésor pour exiger le paiement de leurs créances. Jusqu'à cette époque, c'était des arriérés très considérables que les différents gouvernements se laissaient les uns aux autres. Lorsque l'un d'eux arrivait au pouvoir, il devait souvent recourir à des mesures arbitraires et violentes pour liquider le passif qui lui avait été légué. Il fixait un terme après lequel tous les créanciers antérieurs étaient déclarés déchus de leurs droits. C'est ce système que l'on devait ap-

pliquer ; mais non plus arbitrairement et de manière à surprendre les créanciers.

La loi du 29 janvier 1831 régularisa la situation et établit une déchéance spéciale aux créanciers de l'Etat. Ceux-ci ne peuvent réclamer le paiement de leurs créances après un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice auquel appartiennent leurs créances, sauf les créanciers domiciliés hors d'Europe qui ont un délai supplémentaire d'une année. Pour que cette déchéance s'applique, il faut que le retard soit imputable au créancier. L'administration ne peut donc s'en prévaloir si l'ordonnancement ou le paiement n'a pu avoir lieu par suite de son fait, ou s'il y a pourvoi devant le Conseil d'Etat.

Les principes ainsi posés par la Restauration demeurent encore aujourd'hui ; la législation actuelle a seulement apporté des modifications quant aux dates de clôture de l'exercice. Elles furent plusieurs fois modifiées depuis l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui avait fixé le 31 décembre de la seconde année de l'exercice, comme dernière limite pour effectuer les paiements. La période complémentaire de l'exercice a été successivement restreinte. Elle s'étend actuellement jusqu'au 30 avril depuis la loi du 25 janvier 1889.

Cette date une fois arrivée, l'exercice est clos. Mais dans l'intervalle entre la clôture de l'exercice et l'époque où cet exercice sera définitivement rayé de la comptabilité, c'est-à-dire, après l'expiration de la déchéance quinquennale, des dépenses peuvent encore être payées se rapportant à cet exercice. On les classe en deux catégories. Les unes que l'on peut prévoir lors même de la clôture de l'exercice ; les autres qui se révèlent plus tard seulement.

Les comptes des ministres font ressortir les dépenses déjà payées, les crédits employés et ceux encore disponibles. Chaque ministre établit les états des restes à payer pour son département et par chaque nature de dépenses sauf la dette viagère et la solde, pour lesquelles les paiements à effectuer sont faits sur l'exercice courant ; et lors du vote de la loi du règlement du budget, les dépenses sur l'exercice clos sont portées à un chapitre spécial.

Sauf ces exceptions, les états des restes à payer sont dressés par chaque ministre compétent et centralisés au ministère des finances où est formé un état général en double expédition, une pour le mouvement général des fonds et une pour la Cour des Comptes.

Les comptes des ministres servent de base au

vote de la loi de règlement du budget qui fixe les chiffres définitifs. Elle distingue parmi les crédits annulés, ceux qui correspondent à une véritable économie, parce que la dépense n'a pas été faite ; et ceux qui n'ont pas été employés, alors cependant que le service a été engagé. Dans ce cas, la loi de règlement du budget détermine le chiffre des dépenses à faire et des crédits afférents ; elle permet aux ministres d'ordonnancer les dépenses sur le budget courant à titre de rappel sur exercice clos. C'est plutôt une formalité qu'une véritable autorisation, la dépense a été justement engagée par le ministre sur des crédits dont il disposait ; les créanciers ont acquis des droits ; il y a eu un simple retard dans le paiement.

Le paiement des dépenses sur exercices clos doit donc être autorisé par la loi de règlement, et cependant on a dû admettre qu'il ne pouvait être subordonné au vote de cette loi. Celle-ci n'étant votée que plusieurs années après la clôture de l'exercice, il eût fallu interrompre pendant ce laps de temps le paiement des dépenses.

Une difficulté se présente alors, quel est le crédit dans le budget courant pouvant servir de limite aux ordonnateurs pour émettre leurs ordonnances concernant les dépenses sur exercice clos ?

La loi de règlement n'est pas intervenue pour fixer définitivement les restes à payer ; et ceux-ci, on ne peut même les connaître, le budget courant ayant été préparé avant l'ouverture de l'exercice actuellement clos.

Aussi, dans chaque ministère, il est ouvert un chapitre spécial pour dépenses d'exercice clos sans allocation : le crédit est remplacé par la mention « Mémoire ».

D'ailleurs, outre l'impossibilité dans laquelle on se trouve de fixer le crédit, il y a également une raison théorique qui justifie ce procédé. Un chapitre était nécessaire pour éviter de mêler les dépenses de l'exercice courant avec celles des exercices clos ; mais des crédits nouveaux eussent fait double emploi avec ceux du budget précédent, qui doivent être les seuls à servir de limites aux ordonnateurs pour émettre leurs ordonnances. C'est seulement lors du vote de la loi de règlement du budget courant que la mention « Mémoire » est remplacée par un crédit équivalent au montant des paiements effectués.

Il ne peut y avoir là d'exceptions au principe qu'aucune dépense ne peut être engagée sans crédit ; car, pour tout exercice clos, aux restes à payer correspondent toujours nécessairement des crédits

tout au moins égaux. S'il n'en était pas ainsi, la règle générale s'appliquerait : le ministre, avant d'ordonnancer sa dépense, doit demander l'ouverture d'un crédit supplémentaire. Ce n'est pas là le seul cas où, en matière de dépenses sur exercices clos, les ministres doivent demander des crédits additionnels. C'est une règle qui s'applique toutes les fois que des dépenses se sont révélées après la clôture de l'exercice, et n'ont pu, par suite, être comprises dans les états des restes à payer.

Les crédits supplémentaires sont ouverts par des décrets, si les dépenses se rattachent à des chapitres dont les crédits ont été annulés pour une somme égale ou supérieure à leur montant. S'il s'agit, au contraire, de dépenses excédant les crédits affectés à chaque chapitre, les ministres attendent, pour les ordonnancer, que la loi ait accordé les suppléments nécessaires (art. 126 du décret du 31 mai 1862).

Ces crédits supplémentaires sont réunis dans le chapitre des exercices clos du budget courant, au crédit représentant les dépenses comprises dans les restes à payer.

Pour toutes les dépenses également, les ordonnances ou mandats doivent être requis par le créancier. Les états des restes à payer n'obligent

pas les ministres à ordonnancer de plein droit une dépense. De même, le créancier qui n'a pas exigé son paiement avant le 31 décembre de l'année pendant laquelle l'ordonnance a été émise, doit demander un réordonnancement nouveau. Le premier ordonnancement n'a plus d'effet après cette date et le réordonnancement n'a pas lieu de plein droit. Les ordonnances émises sur le chapitre des exercices clos sont annulées à la fin de l'année et non pas de l'exercice, parce qu'on a voulu qu'elles ne puissent plus avoir d'effet après le terme de la déchéance quinquennale. Or les droits des créanciers sont éteints, non à la fin du cinquième exercice ; mais après un délai de cinq années à dater du 1^{er} janvier de l'année pendant laquelle la créance est née.

Après ce délai de cinq ans, des ordonnances ne peuvent plus être émises sauf pour les dépenses non frappées de déchéance. Donc elles peuvent être requises encore pendant un an, par les créanciers domiciliés hors d'Europe ; et, d'une manière générale, par tous les créanciers, sans délai fixe, toutes les fois que le retard dans le paiement doit être imputé à l'administration. Les dépenses sont, dans ce cas, ordonnancées comme dépenses d'exercices périmés. Les règles sont les mêmes qu'en ce

qui concerne les dépenses d'exercices clos. Les ordonnances sont imputées dans le budget courant à un chapitre spécial, au chapitre des dépenses d'exercices périmés non frappées de déchéance, également ouvert dans chaque ministère, pour mémoire, sans allocation fixe.

D'après l'article 13 de la loi du 3 mai 1842, les crédits extraordinaires spéciaux à demander pour les créances des exercices périmés ne peuvent être ouverts que par la loi. Sont seuls exceptés de cette disposition, les crédits que nécessiterait le service des arrérages des rentes perpétuelles et des rentes viagères.

CHAPITRE II

CONTRÔLE DES ORDONNATEURS

Le budget préparé, voté, exécuté doit être contrôlé. Le gouvernement a exécuté, et, comme tout mandataire, il doit présenter les comptes des opérations qu'il a effectuées ; et surtout la nécessité du contrôle s'explique par ce fait que, pour le parlement, le contrôle est le corollaire du droit de voter l'impôt. La charte de 1814, en investissant les Chambres du droit de voter les impôts, leur a reconnu celui d'en surveiller l'emploi. Le parlement examine et contrôle les actes des ministres ; il déclare leurs comptes satisfaisants ou non.

« Les conséquences heureuses de l'intervention du peuple dans la levée des subsides, écrit M. Goussard, n'offriraient que des avantages illusoires, si la nécessité de justifier l'emploi des contributions votées n'était imposée à l'administra-

tion. Sans cette condition, les deniers publics, loin de recevoir une destination utile pour le pays, pourraient être employés à sa ruine et devenir dans les mains du pouvoir, un instrument de corruption capable de vicier tous les principes du gouvernement » (1).

Il est donc nécessaire que les ordonnateurs justifient de l'emploi des crédits qui leur sont accordés. Les ministres, ordonnateurs principaux, sont seuls à rendre des comptes. Ils groupent les opérations effectuées par tous les ordonnateurs secondaires.

1. *La Cour des comptes dans le gouvernement représentatif*, par Eugène Goussard, page 8.

SECTION I

Comptabilité des ordonnateurs.

L'article 148 de la loi du 25 mars 1817 prescrit aux ministres de présenter à chaque session des Chambres, les comptes de leurs opérations avec un certain nombre de documents destinés à permettre le contrôle du parlement.

Pour arriver à établir ce compte en fin d'exercice, il existe dans chaque ministère, une comptabilité centrale pour constater toutes les opérations relatives à la liquidation, à l'ordonnancement et au payement des dépenses (1).

Dans chaque ministère, il est tenu un journal général sur lequel sont inscrites les opérations à mesure qu'elles s'effectuent, par ordre chronologique, et un grand livre où les opérations sont classées par catégories. C'est la base de toutes les comptabilités.

1. Article 296 du décret du 31 mai 1862.

L'ordonnateur inscrit d'abord sur ces livres les crédits ouverts. Il note ensuite les droits des créanciers, la liquidation, lorsqu'elle est faite, puis les ordonnances délivrées et enfin les paiements effectués par les comptables.

Cette comptabilité centrale, en ce qui concerne la liquidation et l'ordonnancement direct fait par les ministres eux-mêmes, est tenue d'après les pièces mêmes constatant la liquidation et l'ordonnancement. Elle est tenue en partie double, ce qui facilite le contrôle. Les ordonnateurs secondaires tiennent la comptabilité de leurs opérations et envoient les renseignements nécessaires à la comptabilité centrale. Ils fournissent périodiquement une situation indiquant par chapitre du budget, les crédits délégués, les droits constatés, les mandats émis et les paiements effectués. Les ministres envoient, chaque mois, une balance de leurs opérations au ministère des finances.

En outre de cette comptabilité, la loi du 26 décembre 1890 et le décret du 14 mars 1893 ont établi une comptabilité spéciale des dépenses engagées. Il est tenu, à cet effet, dans chaque ministère, des Livres spéciaux par exercice et un carnet des dépenses engagées, où sont inscrites toutes les dépenses dès l'instant où elles sont engagées.

Les dépenses permanentes, c'est-à-dire, celles qui se reproduisent chaque année tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures, sont inscrites dès le premier janvier. Les dépenses éventuelles dont la durée et l'imputation sur un ou plusieurs exercices sont prévues par l'acte même qui les autorise doivent, avant d'être engagées, être soumises à l'approbation du directeur de la comptabilité dans chaque ministère.

En cas d'objections sur la disponibilité ou l'insuffisance des crédits, une fiche de contrôle contenant proposition de la dépense est remise au ministre avec les observations du directeur. Le ministre peut, en connaissance de cause, engager ou non la dépense. Ce contrôle n'existe pas pour les dépenses engagées par les directeurs généraux et les chefs de service ; mais cela a moins d'importance, chacun disposant d'un crédit provisionnel qu'il ne doit pas dépasser.

La comptabilité des dépenses engagées est centralisée au ministère des finances et, chaque année, au 31 décembre, le ministre doit publier la situation des dépenses engagées pendant l'année.

A la fin de l'exercice, tous les ministres récapitu-

tulent leurs écritures et produisent chacun, conformément à l'article 122 de la loi du 28 avril 1816, le compte des dépenses de leur ministère.

Les comptes définitifs des dépenses se composent, d'après l'article 160 du décret du 31 mai 1862 : 1^o D'un tableau général présentant, par chapitre, tous les résultats de la situation définitive de l'exercice expiré qui servent de base à la loi proposée pour le règlement définitif dudit exercice ; 2^o de développements destinés à expliquer, avec tous les détails propres à chaque nature de service, les dépenses constatées, les paiements effectués et les créances restant à solder à l'époque de la clôture de l'exercice ; 3^o d'un état comparatif, par chapitre, des dépenses de l'exercice expiré avec celles du budget de l'exercice précédent, expliquant les causes des différences qui ressortent de cette comparaison ; 4^o du compte d'apurement que la loi du 23 mai 1834 et l'article 127 du présent décret prescrivent de publier pour les exercices clos législativement arrêtés ; 5^o et enfin des documents spéciaux dont la publication est ordonnée.

Le ministre des finances rend, outre le compte des dépenses de son ministère, le compte définitif des recettes, faisant connaître par branches de

revenus et par nature de perceptions, les droits constatés, les recouvrements effectués et les soldes restés à recouvrer à l'époque de la clôture de l'exercice. Cependant le compte des recettes ne fait apparaître aucun reste à recouvrer sur les revenus classés au budget, comme produits divers ou recettes d'ordre. Les droits constatés ne sont mentionnés que quand ils ont donné lieu à des recouvrements ; les recouvrements sont alors toujours égaux aux droits constatés, il ne peut donc jamais y avoir de restes à recouvrer. Il doit cependant souvent arriver que les droits de l'État soient supérieurs aux recettes encaissées. L'excédent n'apparaît pas au compte. La Cour des Comptes est hors d'état d'appliquer son contrôle et de surveiller les intérêts de l'État. Aussi elle réclame l'organisation régulière de la comptabilité des droits constatés et des restes à recouvrer en matière de produits divers et de recettes d'ordre (1).

Les comptes des ministres sont les comptes d'une administration plutôt que les comptes d'un administrateur. Ils montrent comment ont été exécutées certaines opérations conformément aux crédits votés par le pouvoir législatif. Ce sont

1. Rapport public de la Cour des Comptes sur les comptes de l'année et de l'exercice 1893, p. 67.

donc des comptes d'exercice, car il faut avoir le temps de grouper toutes les parties d'une même opération, pour permettre la comparaison entre la dépense et le crédit ouvert pour cette dépense. On ne peut se contenter, comme pour un compte de comptable, de faire la caisse au dernier jour de la gestion et de relever ce qui est écrit jusqu'au jour quel qu'il soit où l'on arrête les livres.

Si, pendant l'exercice, divers ordonnateurs se sont succédé au même poste, un seul compte est rendu au nom de tous, ou plutôt au nom du département ministériel, par celui qui est en fonction au dernier jour de l'exercice.

Le ministre des finances publie un autre compte qui est un compte d'année, le compte général de l'administration des finances, qui doit résumer le mouvement du service financier, décrire toutes les opérations budgétaires ou de trésorerie accomplies dans l'année, et indiquer la situation du trésor et de chaque service au 31 décembre.

Tous ces comptes produits par les ministres sont joints, conformément à l'article 102 de la loi du 25 mai 1818, à la proposition de loi qui a pour objet le règlement définitif du budget. Le compte général de l'administration des finances sert seulement de document aux Chambres pour faciliter

leur contrôle. Les autres comptes sont jugés en même temps qu'est votée la loi de règlement du budget que les ministres ont exécuté. Tous servent de base au contrôle législatif.

SECTION II

Historique du contrôle

Sous l'Ancien Régime, le roi ne pouvait, de sa propre autorité, lever un impôt et c'était là une des lois fondamentales du royaume ; mais le roi employait ensuite à son gré le subsidé accordé. Rarement les Etats-Généraux essayèrent de demander qu'il leur fût rendu compte. Toutefois, sous Henri IV, à la suite de doléances en ce sens, les dépenses du royaume furent divisées en dépenses ordinaires et extraordinaires et un conseil de raison nommé dans le sein des États-Généraux, fut établi pour contrôler les premières.

A cette époque les services ont chacun une organisation assez perfectionnée ; mais ils sont très spécialisés, en particulier au point de vue des comptes. Les Chambres des comptes sont chargées de la vérification ; il n'y a jamais de récapitulation générale. Cependant, elles s'occupaient de

donner leurs vues sur l'ensemble de la direction des finances. Le rapport public de notre Cour des Comptes actuelle est comme la continuation des Mercuriales de nos anciennes chambres des comptes.

Tous les ans, en tête du rapport public, on peut lire le passage suivant de l'ordonnance de Philippe V Le Long du 18 juillet 1318 : « Nous avons ordené que nous voïrons chascun an nostre Estat une fois par les gens de nos Comptes ». La Cour des Comptes juge que c'est le premier quartier de noblesse de son rapport public.

La Chambre des comptes de Paris terminait ainsi le rapport qu'elle soumettait le 23 juillet 1789 à l'Assemblée nationale : « La Cour ne s'est pas bornée à des gémissements. Elle a, sans cesse, investi les marches du trône. Ses magistrats ont perpétuellement assiégé le cabinet des ministres. Ses commissions ont tenté de pénétrer dans les bureaux. Nulle démarche, nulle observation n'a été ménagée de leur part... Les officiers de notre compagnie se sont dévoués à des fonctions moult mélancolieuses. Le seul désir de servir leurs concitoyens les soutient dans ces travaux fastidieux et les a fait renoncer à toutes les illusions de l'amour-propre ».

En principe, cependant, on peut dire que jusqu'en 1789, la nation accorde et renonce ensuite à contrôler. Mais il y avait alors des garanties que l'on chercherait en vain de nos jours, c'était, suivant les expressions du comte Garnier dans son rapport du 14 janvier 1817 « la haute sagesse du monarque » et « la haute confiance accordée au souverain héréditaire ».

Pendant la période révolutionnaire, il n'y pas encore de budget et on vit surtout d'expédients. La déclaration des droits de l'homme pose, dans son article 14, le principe du contrôle des recettes et des dépenses par les représentants de la nation : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité des contributions publiques, de les consentir librement, d'en suivre l'emploi » (1). Le 4 juillet 1791 l'Assemblée décide qu'elle verra elle-même et apurera définitivement les comptes de la nation.

La Constitution du 3 septembre 1791 délègue exclusivement au corps législatif la fonction de surveiller l'emploi des revenus publics et de s'en faire rendre compte (2).

1. Article 14 décrété le 21 août 1789.

2. Constitution du 3 septembre 1791. Chapitre III, section I, article 1^{er}.

Le décret du 17 septembre 1791 décide qu'il sera établi un bureau de comptabilité pour examiner les comptes, et préparer un rapport ; les comptes doivent ensuite être définitivement apurés par l'assemblée nationale. Le bureau de comptabilité examine les comptes des ministres. Puis il doit « absolument comparer entre eux les résultats des vérifications sur livres et registres avec les résultats des vérifications sur pièces » (1), c'est-à-dire comparer les comptes des ministres rendus sur livres et registres avec les comptes des comptables rendus sur pièces justificatives. Le fardeau était trop lourd pour l'assemblée. En voulant trop faire, on ne fit rien : la conséquence était que les comptes n'étaient plus vérifiés. Aussi l'article 5 de la loi du 16 février 1795 dut-il confier aux commissaires de la comptabilité le soin d'apurer les comptes. Ils devaient dénoncer les abus et proposer les mesures propres à la conservation des intérêts de la République. Ce fut le système admis par la constitution du 5 fructidor an III et par la constitution du 22 brumaire an VIII (2).

1. Rapport de Boisrot-Lacour, présenté au nom du comité de l'examen des comptes le 22 novembre 1791.

2. Constitution du 5 fructidor an III, articles 322 et 323 — Constitution du 22 brumaire an VIII, article 89. — Arrêté du 20 décembre 1800.

La loi du 16 septembre 1807 remplaça la comptabilité nationale par la Cour des Comptes ; mais refusa à cette Cour toute juridiction sur les ordonnateurs : Napoléon exerce lui-même le contrôle sur ses ministres ; cependant, en l'an XII, le corps législatif reçut pour la première fois un compte général des finances. Sous l'empire également, un budget régulier commence à être voté chaque année ; mais il est voté en bloc, c'est un crédit considérable accordé à l'empereur.

Il faut arriver jusqu'à la Restauration pour trouver un véritable système financier, pour voir s'établir le contrôle des recettes et des dépenses par les représentants de la nation. Le ministre des finances reprend à cette époque l'initiative de tous les services et l'approbation préalable de toutes les dépenses ; toutes les administrations indépendantes sont supprimées ; la Restauration centralise et coordonne tous les services, établit l'uniformité dans la comptabilité et le contrôle.

Le régime parlementaire se crée et on voit que voter le budget n'est rien si le gouvernement peut l'exécuter ensuite à sa volonté et sans contrôle. Chaque budget doit avoir sa personnalité, aussi l'ordonnance de 1822 établit la spécialité des crédits par exercice.

Le budget est de plus désormais réglé législativement, ainsi l'exige la loi du 15 mai 1818 ; et, pour que le contrôle des Chambres puisse s'exercer effectivement, diverses mesures sont prises. L'ordonnance du 10 décembre 1823 institue la commission de vérification des comptes des ministres pour vérifier la concordance entre les comptes présentés par les ministres, et les écritures tenues dans les ministères. La loi du 27 juin 1817 et l'ordonnance du 9 juillet 1826 établissent le contrôle sur les actes de l'administration en resserrant entre la Cour des Comptes et les Chambres, les rapports qui les unissent. La loi du 27 juin 1817 décide que le compte annuel des finances sera accompagné de l'état de situation des travaux de la Cour des Comptes ; et, d'après l'ordonnance du 9 juillet 1826, la Cour des Comptes doit établir la concordance entre les comptes des comptables et les comptes des ordonnateurs.

Les principes étaient ainsi posés, ils n'ont pas changé depuis. Il faut donc examiner maintenant comment ils sont appliqués, quels sont les moyens pris par les Chambres pour assurer le respect des règles budgétaires par les ordonnateurs ? Quel est en un mot, sous la législation actuelle, le contrôle exercé à l'égard des ordonnateurs ?

SECTION III

Contrôle administratif

Il peut exister un triple contrôle, le contrôle administratif, exercé dans les bureaux de l'administration ; le contrôle judiciaire confié à un tribunal ; et le contrôle législatif exercé par les Chambres.

Dans le contrôle administratif, on peut distinguer le contrôle de l'engagement des dépenses et le contrôle de l'ordonnancement.

Le contrôle de l'engagement des dépenses existe depuis que la loi du 26 décembre 1890 et le décret du 14 mars 1893 ont créé la comptabilité des dépenses engagées. Les Chambres voulaient éviter de se trouver en face de dépenses engagées contre leur volonté et qu'il faut néanmoins payer ; elles ont la main forcée pour voter les crédits additionnels. Avec la comptabilité des dépenses engagées, les ministres ont le moyen de suivre facilement la consommation des crédits ; donc, c'est de propos

délibéré que désormais, ils engagent des dépenses en dehors ou au-delà des crédits votés par le parlement, puisqu'ils sont prévenus par les chefs de leur service du contrôle, qu'il y a erreur matérielle dans les évaluations ou absence de crédit disponible, ou fausse imputation de la dépense.

Mais le ministre peut passer outre à l'observation qui lui est faite. Il est même à craindre que le contrôleur ne soit pas toujours assez indépendant pour prévenir son ministre : car il est nommé et révoqué par lui ; il tient de lui son avancement. Les ordonnateurs secondaires eux-mêmes sont les égaux et non les inférieurs du contrôleur ; ils font partie de la même famille administrative.

C'est certainement là une objection ; mais une simple objection de fait. La confiance dans les hommes chargés d'un service est souvent nécessaire. De plus, avec ce système, la responsabilité du ministre est pleine et entière ; elle est même renforcée autant que possible. Le ministre est sans excuse s'il a engagé illégalement une dépense : le contrôleur est l'homme de son choix ; il doit en répondre.

En outre de ce contrôle de l'engagement, il existe dans chaque ministère, le contrôle de l'ordonnancement des dépenses. C'est à la direction de

la comptabilité centrale qu'il appartient de surveiller les ordonnateurs secondaires, grâce à la centralisation qu'elle fait de toutes les écritures relatives à la liquidation et à l'ordonnancement des dépenses.

La direction générale de la comptabilité publique, au ministère des finances, centralise toutes les opérations des ordonnateurs ; chaque mois, les dépenses liquidées et ordonnancées par les ministres sont détaillées au livre journal et récapitulées sur le grand livre. Le ministre des finances peut ainsi suivre la marche des dépenses de tous les services.

Au même ministère, la direction du mouvement général des fonds exerce un nouveau contrôle sur l'ordonnancement.

Les ministres peuvent émettre deux sortes d'ordonnances, les ordonnances de paiement et les ordonnances de délégation. Les ordonnances de paiement sont émises directement par les ministres au profit d'un créancier. Elles sont envoyées à la direction du mouvement général des fonds, chargée de s'assurer que les ordonnances portent bien sur un crédit régulièrement ouvert et disponible et que, de plus, il n'y a pas fausse imputation de la dépense.

Quand la dépense est assignée payable sur la caisse du caissier payeur central, l'ordonnance elle-même revêtue du visa du mouvement des fonds, est envoyée avec les pièces justificatives au caissier payeur central chargé d'effectuer le paiement. Si la dépense est assignée payable sur la caisse d'un trésorier payeur général, le mouvement des fonds envoie seulement au comptable des extraits d'ordonnances avec une feuille d'autorisation de paiement. Les ordonnances mêmes sont envoyées à la direction générale de la comptabilité publique, qui plus tard les fait parvenir à la Cour des comptes avec des résumés par classes de comptables. Dans tous les cas, une lettre d'avis est envoyée par l'ordonnateur au créancier pour le prévenir qu'il peut se présenter à la caisse du payeur.

Les ordonnances de délégation sont émises par les ministres au profit d'ordonnateurs secondaires auxquels ils délèguent une partie de leurs crédits ; elles sont soumises au visa du mouvement des fonds qui s'assure de la disponibilité du crédit délégué. Des extraits de ces ordonnances sont ensuite envoyés aux ordonnateurs secondaires qui émettent des mandats dans la limite du crédit délégué ; et aux comptables, qui vis-à-vis des mandats émis par les ordonnateurs secondaires, jouent

le rôle du mouvement des fonds vis-à-vis des ordonnances de paiement, ils s'assurent que tous les mandats se renferment dans la limite du crédit délégué et qu'il n'y a pas fausse imputation de la dépense mandatée. Les mandats sont envoyés chaque soir aux comptables par les ordonnateurs secondaires avec des bordereaux d'émission et les pièces justificatives ; puis les mandats visés par les comptables sont renvoyés aux ordonnateurs chargés d'en effectuer la remise aux créanciers.

Le contrôle de l'engagement des dépenses et le contrôle de l'ordonnancement n'ont pu jusqu'ici empêcher les ordonnateurs d'engager des dépenses sans crédit ou de faire de fausses imputations.

Le rapporteur du budget de 1895 écrivait dans son rapport (1) : « Votre commission constate que jusqu'à concurrence de 13.103.881 francs, les crédits demandés se rapportent à des dépenses déjà payées ».

La Cour des comptes relève chaque année des dépenses engagées sans crédit. Pour ne citer qu'un exemple, nous prenons la déclaration générale de la Cour sur les comptes de l'exercice 1894. Nous y trouvons relatées, comme dépenses ne correspon-

1. Chambre des députés. Séance du 19 juin 1894.

dant à aucun crédit : au ministère de la guerre, une dépense de 7.121.775 francs pour salaires d'ouvriers et diverses fournitures à l'atelier de précision de la section technique de l'artillerie, à l'atelier de construction de Puteaux, à la direction de Vincennes et une fourniture de rondelles Belleville à l'atelier de construction de Tarbes. Au ministère du commerce et de l'industrie, c'est une dépense de 4.000 francs, pour frais de bureau à un inspecteur général de l'enseignement technique et des écoles d'arts et métiers. Au ministère des colonies, il s'agit d'une dépense de 4.546 francs 63 pour indemnités allouées au président, au vice-président et au secrétaire du comité permanent des travaux publics aux colonies. Au ministère de l'agriculture, on trouve une dépense de 1.200 francs pour frais de représentation du directeur des haras de Pompadour (1).

Ce n'est pas encore tout pour ce même exercice 1894. Le projet de loi de règlement de cet exercice propose l'ouverture d'un crédit complémentaire pour la régularisation d'une dépense de 1.775.676 francs 52 faite sans crédit sur le chapitre XXVI du ministère des colonies (Frais d'occupation du Sou-

1. Déclaration générale de la Cour des comptes sur les comptes de l'exercice 1894. Annexes. Etat n° 1, 3^e section,

dan français). Cette nouvelle irrégularité est signalée par la Cour des comptes dans son rapport public sur les comptes de l'année et de l'exercice 1894 (1).

En continuant l'examen de la déclaration générale sur les comptes de l'exercice 1894, à la suite des engagements irréguliers de dépenses, on trouve les fausses imputations. La Cour en relate quatre-vingt-treize. Il y a des interversions de dépenses d'un exercice à un autre, d'un ministère à un autre. La Cour relève des interversions dans le même budget, entre les Etats A (France) et B (Algérie) enfin de très nombreuses interversions d'un chapitre à un autre (2). Si l'on veut se faire une idée d'ensemble sur un laps de temps assez long, on peut dire que de 1871 à 1893, la Cour des comptes a relevé dans ses déclarations générales 3.096 infractions représentant une somme de soixante-treize millions (3).

1. Rapport public de la Cour des comptes sur les comptes de l'année et de l'exercice 1894, troisième section.

2. Déclaration générale de la Cour des comptes sur les comptes de l'exercice 1894. Annexes, Etat n° 4, section 4, 5, 6 et 7.

3. Discours de M. le Procureur général Renaud à l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes du 16 octobre 1896.

Les causes des irrégularités sont multiples, nous dit la Cour des comptes. Mais les principales, celles que la Cour ne cesse de signaler, proviennent de la tendance persistante de certaines administrations centrales à imputer des dépenses de personnel et de matériel sur des crédits qui ont une affectation différente. Elles parviennent ainsi à augmenter, contre la volonté du Parlement, les dotations budgétaires de leur personnel, aux dépens des services généraux.

Les fausses imputations relevées par la Cour des comptes proviennent quelquefois de manières d'apprécier différentes des ordonnateurs et de la Cour. M. Marquis propose à juste titre nous semble-t-il que, dans ce cas, les décisions maintenues par la Cour fixent l'interprétation de la législation en vigueur et règlent la gestion administrative (1). Les divergences d'appréciation sont en effet, parfois très explicables ; mais il est naturel de laisser le dernier mot à une autorité compétente, comme la Cour des comptes, plutôt qu'à l'administration.

Ces fausses imputations provenant de divergences d'appréciation sont loin d'être les plus fréquentes ; généralement, les fausses imputations

1. Rapport de M. Marquis. Documents parlementaires du Sénat, année 1896, p. 133.

sont des violations plus ou moins sciemment faites des règles budgétaires, les ordonnateurs veulent agir contre les volontés du Parlement. Pour mettre un frein à ces entraînements, pour éviter les engagements ou les ordonnancements irréguliers de dépenses, on a eu souvent l'idée d'établir un système de contrôle préventif.

M. Pradon veut charger le service de la comptabilité dans chaque ministère de contrôler la gestion financière du ministre. Pour arriver à ce but, il propose de placer un inspecteur des finances à la tête du service de la comptabilité dans chaque ministère.

La compétence des inspecteurs des finances serait une grande garantie. Les inspecteurs sont habitués à rechercher les erreurs, les irrégularités que les bureaux glissent dans leurs comptes ; ils luttent contre les mauvaises habitudes que les bureaux sont tentés de prendre. Leur avancement n'est pas entre les mains des ordonnateurs secondaires ou des ministres auprès desquels ils seront accrédités ; leur indépendance doit donc être absolue. C'est à eux qu'il devrait appartenir d'après M. Pradon, de préparer les ordonnances de payement et

de délégation, de viser tous les projets, rapports et actes pouvant engager les finances de l'Etat (1).

D'autres propositions tendent à relier les comptabilités centrales des ministères à la comptabilité générale. C'est le désir de MM. Proust et Gotteron. Ils proposent la création au ministère des finances d'une direction générale du contrôle des dépenses publiques. Cette direction devrait vérifier le motif légal et la justification de la dépense, s'assurer qu'aucune loi n'a été violée, que la somme à payer n'excède pas les limites du budget et a été imputée régulièrement. Le ministre des finances doit donner son avis sur tout projet de loi ou décret ordonnant une mesure pouvant entraîner une dépense ; et aucune dépense ne doit être engagée ou acquittée que si le ministre des finances a reconnu la possibilité d'y pourvoir (2).

Le contrôle préventif peut être confié au Parlement lui-même. M. Bozérian demande que la commission du budget de la Chambre des députés soit chargée de surveiller l'emploi des crédits accordés. Pour cela elle doit se constituer en commission de

1. Proposition de loi présentée par M. Pradon, député, à la séance du 17 mai 1888.

2. Proposition de loi présentée par MM. Antonin Proust et Gotteron, députés à la séance du 10 mai 1890.

contrôle subdivisée en sous-commissions qui siègeront au ministère dont elles auront à contrôler les dépenses. Les projets ou propositions ayant pour effet de modifier les recettes ou les dépenses seront renvoyés à la commission de contrôle. La commission du budget qui a préparé le bilan de l'exercice, est, d'après M. Bozérian, mieux à même que quiconque pour surveiller l'emploi des crédits et apprécier les modifications qui peuvent être proposées.

M. Brisson (1) veut aussi le contrôle préventif exercé par le Parlement; mais selon lui, la commission du budget ne doit pas en être chargée. La Chambre des députés nomme un bureau de comptabilité pour vérifier les dépenses publiques et elle place ce bureau sous l'autorité de son président et de sa commission du budget. Les ordonnateurs sont soumis au contrôle de ce bureau et de plus, il doit être fait communication au bureau, des marchés ou adjudications dès qu'ils auront été passés ou approuvés par le ministre, et avant toute émission de mandats de paiement. Le bureau devrait prévenir la Chambre sitôt qu'une dépense lui paraîtrait illégalement engagée.

1. Chambre des députés, séance du 19 juillet 1881.

L'étude des législations étrangères peut nous donner des exemples de contrôle préventif. A ce point de vue, le système belge et le système italien sont souvent préconisés. Dans ces deux pays, le contrôle préventif est exercé par la Cour des comptes.

La Cour des comptes belge contrôle les ordonnateurs et signale au Parlement les irrégularités et les abus découverts dans leurs comptes. Elle exerce de plus un contrôle préventif. D'après l'article 14 de la loi du 27 octobre 1846, aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des comptes. Pour s'éclairer, la Cour a le droit de se faire fournir, aux termes de l'article 5 de sa loi organique, tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette et à la dépense des deniers de l'Etat et des provinces. La Cour des comptes peut ensuite exercer un droit de veto.

En Italie, la Cour des Comptes est aussi chargée du contrôle préventif et non plus seulement sur les ordonnances de paiement, mais encore sur tous les actes du gouvernement, pouvant engager les finances de l'Etat (1).

1. Lois du 14 août 1862 et du 17 février 1884.

En Belgique, si la Cour des Comptes refuse son visa, le conseil des ministres délibère. Si les ministres ont un avis opposé à celui de la Cour et que celle-ci maintienne sa première manière de voir, la Cour doit enregistrer, mais avec réserves et elle rend compte aux Chambres des motifs de son observation. Il en est de même en Italie quand il s'agit d'actes de l'administration ou de décrets jugés par la Cour des Comptes, contraires aux lois ou aux règlements ; mais si le refus d'enregistrement de la Cour s'applique aux ordres de paiement, ce n'est plus un simple veto ; il annule purement et simplement l'ordonnance ou le mandat de paiement. Il ne peut y avoir dans ce cas, enregistrement avec réserve.

M. Renaud, procureur général près la Cour des Comptes, propose d'établir en France le système belge (1). Il montre l'insuffisance du contrôle préventif actuellement existant, et cherche comment l'améliorer. « Or, dit-il, la Cour des Comptes n'est-elle pas admirablement placée et outillée pour constituer ce rouage de contrôle ? N'a-t-elle pas journellement les yeux ouverts sur les opérations

1. Discours de M. le procureur général Renaud à l'audience solennelle de rentrée de la Cour des Comptes, le 16 octobre 1896.

des divers ministères ? N'est-elle pas en mesure, par la nature des pièces qu'elle examine, vérifie et contrôle, de savoir exactement la situation des crédits et l'imputation des dépenses ? Ne donne-t-elle pas l'avantage de pouvoir substituer à des individualités trop souvent désarmées devant le pouvoir ministériel une collectivité à laquelle les éléments qui la composent assurent une autorité suffisante pour que ses avis soient écoutés et même, car la vérité est là, pour que la seule éventualité de son intervention soit de nature à prévenir les infractions et les irrégularités ? »

Tous les systèmes de contrôle préventif, quels qu'ils soient, ont de graves inconvénients. Ils suppriment ou diminuent considérablement la responsabilité ministérielle. Le contrôle préventif est exercé soit par un corps judiciaire, par le parlement, par le ministre des finances, ou par un fonctionnaire ne dépendant pas du ministre qu'il contrôle. Dans tous les cas, quand on voudra plus tard reprocher à un ministre, une dépense illégalement engagée ou imputée, il peut toujours répondre : Le contrôleur a approuvé tous mes actes, je les ai donc crus conformes à la loi. S'il n'en est pas ainsi, c'est que j'ai été trompé par un contrôleur dont je ne puis pas répondre. Le ministre

n'est plus désormais responsable qu'en un seul cas, celui où prévenu d'une irrégularité, il a passé outre ; mais cela n'arrivera, pour ainsi dire, jamais.

Ce qui arrivera, ce sont des erreurs échappant au contrôleur et qu'on ne découvrira que plus tard. On peut craindre que ce soit fréquent. Les bureaux n'ayant même plus à se préoccuper de la responsabilité de leur chef direct, deviendront plus habiles pour dissimuler les erreurs ou les abus.

Le contrôleur aura peu de temps pour tout contrôler. Souvent des pièces lui manqueront : on ne peut rassembler toutes les pièces se rapportant à un même ensemble d'affaires. Un tel contrôle préventif doit être superficiel. Cependant, il entraîne encore des retards ; et c'est là un autre inconvénient.

Puis, qu'advient-il, quand le contrôleur a laissé passer une erreur ? Il est rendu responsable, sinon matériellement, du moins moralement. Si c'est un membre de la Cour des Comptes ou un inspecteur des finances, l'erreur qu'il a commise, doit retomber sur le corps dont il fait partie. Les critiques commenceraient et la Cour des Comptes ou l'Inspection des finances si respectée aujourd'hui, ne le serait plus demain. Chargée du contrôle pré-

ventif, elle serait en rapport plus intime avec les ministres, elle serait entraînée dans la vie politique, le contre coup fatal serait la diminution de son indépendance.

Outre ces objections générales, il y en a de spéciales à chaque système de contrôle préventif.

Il n'y a pas grande confiance à avoir dans le contrôle du ministre des finances, obtenu soit par l'absorption des services de comptabilité dans les ministères par le service de la comptabilité centrale, soit par l'attribution au ministre des finances de la nomination de tous les chefs de comptabilité, inspecteurs des finances ou autres.

La solidarité ministérielle contraint au silence le ministre des finances, et peut-être même, celui-ci se joindra-t-il à son collègue pour dissimuler davantage une irrégularité. La prééminence du ministre des finances n'est pas reconnue en France : des textes lui ont donné déjà de grandes attributions et les idées sont telles qu'il ne peut les exercer. L'article 39 du décret du 31 mai 1862 et l'arrêté du 1^{er} avril 1871 ne sont pas abrogés ; mais on ne peut les faire appliquer.

« Aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'Etat, dit

l'article 39 du décret de 1862, n'est soumis à la signature de l'empereur, qu'accompagné de l'avis du ministre des finances », et l'arrêté de 1871 porte que « à partir de ce jour, aucune dépense de l'Etat ne devra être engagée et ne sera acquittée par le trésor public, qu'autant que le ministre des finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir. »

Ces textes demeurent lettre morte ; aussi « à notre avis, dit M. Stourm, ce n'est pas en cherchant à s'appuyer sur l'autorité du ministre des finances, qu'on réussira à réformer en France, les abus des dépassements de crédits. L'autorité du ministre des finances a déjà reçu, chez nous, en matière d'ordonnancement et de paiement toute l'extension qu'elle est susceptible de posséder. Vouloir la superposer davantage à l'autorité des autres ministres, serait une utopie qui s'accorderait mal avec nos mœurs politiques » (1).

Le contrôle préventif pourrait-il être plus avantageusement exercé par des commissions issues du sein du parlement ? Le contrôle par des hommes politiques donne souvent peu de résultat : les commissions des assemblées révolutionnaires

1. M. Stourm. *Le Budget*.

en sont la preuve. Les députés et les sénateurs seront des contrôleurs essentiellement irresponsables. Puis il sera difficile de trouver parmi eux des hommes assez experts et assez expérimentés pour vérifier une comptabilité, pour découvrir dans le compte d'un ordonnateur les erreurs et les irrégularités qui peuvent se dissimuler dans les écritures. En tout cas, il n'y aurait pas l'unité du contrôle que l'on doit désirer. Surtout, il y aurait à craindre la confusion des pouvoirs exécutif et législatif; c'est la tendance actuelle contre laquelle il faut lutter; on veut donner le gouvernement au pouvoir législatif. La commission du budget tend, en pratique, à remplacer le pouvoir exécutif, dans la préparation du budget, sous prétexte d'en faciliter le vote; on voudrait charger une commission semblable d'exécuter ce même budget sous l'apparence d'assurer le contrôle.

Le contrôle préventif, le donnera-t-on alors à la Cour des comptes? L'exemple de l'Italie et de la Belgique a séduit quelquefois. Pour nous, nous partageons plutôt l'avis de M. Biollay, avocat général à la Cour des comptes. « Le contrôle qui suit les actes, lorsqu'il est approfondi et éclairé, n'a-t-il pas pour effet d'empêcher les abus et n'est-il pas, en réalité, plus préventif qu'un contrôle préalable,

qui serait plus hâtif, plus superficiel et ne pourrait s'appuyer sur un ensemble de documents complets?... Le système dit préventif fait intervenir l'action d'un corps judiciaire dans la marche de l'administration, l'entrave par des échanges d'observations et d'explications qui retardent les affaires, quand le contrôle ne se montre pas trop facile dans l'intérêt de l'administration ou des créanciers de l'Etat; la Cour des comptes déjà engagée par son approbation préalable, ne semble plus assez libre pour juger les comptes » (1).

Ce serait, en effet, un grave danger de voir la Cour des comptes, ou se déjuger dans son contrôle *a posteriori*, ou obligée pour ne pas se déjuger, de renoncer au contrôle qu'elle exerce actuellement sur les comptes des ordonnateurs. Ce contrôle *a posteriori*, « approfondi et éclairé » serait mal remplacé suivant nous, par un contrôle préventif superficiel.

Cependant, nous avouons que de tous les systèmes de contrôle préventif, que nous avons examinés, celui qui présente encore les moindres inconvénients, c'est celui qui consiste à recourir à la Cour des comptes. La Cour est un tribunal,

1. Discours de rentrée de la Cour des comptes le 3 novembre 1882.

étranger à la politique, donc elle peut assurer une unité de contrôle et un contrôle plus sérieux que ne peuvent le faire des commissions du parlement. La confusion des pouvoirs n'est pas à craindre. La Cour des comptes ne connaît pas les ministres ; elle est étrangère à la vie des bureaux, donc, mieux que la comptabilité publique, mieux que le ministre des finances, elle peut avoir une autorité réelle sur tous les ministres. .

Surtout, si on donnait à la Cour des comptes un contrôle préventif, on pourrait la charger seulement de viser les décrets et arrêtés ministériels pouvant engager les finances de l'Etat ; il ne serait pas à craindre, en effet, dans ce cas, qu'elle se déjugea ; elle n'aurait pas à contrôler préventivement les ordonnances de paiement, ce qui est l'objet de son contrôle *a posteriori*.

Cette attribution que nous consentons à donner à la Cour des comptes, pourquoi ne pas la laisser simplement aux services de la comptabilité dans les ministères.

La loi du 26 décembre 1890 et le décret du 14 mars 1893 établissent la comptabilité et le contrôle des dépenses engagées dans chaque ministère et sous l'autorité du ministre. La responsabilité de celui-ci est sauvegardée. C'est au ministre

à bien choisir le chef du service de la comptabilité et il n'a plus d'excuses ; il n'engage illégalement une dépense que quand il le veut, ce doit donc être quand il la croit absolument nécessaire.

Ce qu'il faut par conséquent, c'est fortifier dans chaque ministère, le service de la comptabilité et placer, à la tête, un directeur le plus indépendant possible, capable de résister aux autres chefs de service ; car bien souvent, le ministre n'est que l'ordonnateur apparent, sanctionnant de sa signature, un ordonnancement préparé par quelque directeur. Pourquoi donc, le directeur de la comptabilité ne préviendrait-il pas le ministre de l'erreur qu'on veut lui faire commettre ? D'après l'article 3 du décret du 14 mars 1893, « dans chaque ministère, un agent désigné par le ministre et placé sous son autorité directe, est chargé de contrôler l'emploi des crédits ».

Depuis un certain nombre d'années, loin de fortifier le service de la comptabilité dans chaque ministère, c'est précisément ce service, qu'on affaiblissait chaque jour davantage. On voulait qu'il n'existât plus que des calculateurs et non plus des contrôleurs, chargés de vérifier, pièces en mains, le bien fondé des attributions diverses sur les crédits consentis. En 1880, dans un de nos

ministères, l'effectif du service de la comptabilité était de trente-neuf ; la dépense annuelle de ce service représentait un dixième de la dépense annuelle pour tout le ministère. En 1888, l'effectif du même service était de dix-huit et la dépense ne représentait plus qu'un vingtième de la dépense totale (1).

Voilà contre quoi, il faut lutter. En 1888, à la tête du service de la comptabilité, il n'y a plus de directeur, plus de chef de division, un simple chef de bureau. Comment peut-il résister aux directeurs des autres services, ses supérieurs hiérarchiques ? Voici, ce que disait, à ce sujet, M. Petitjean, plus tard premier président de la Cour des Comptes : « Les modifications que plusieurs départements ministériels ont introduites dans leurs bureaux de comptabilité ont eu généralement pour effet de diminuer la situation hiérarchique des chefs de comptabilité, de restreindre leurs attributions et de leur ôter une partie de l'influence qui leur est nécessaire sur les services administratifs qui les entourent.

Par la force des choses, la comptabilité et l'administration ont toujours été et seront toujours en

(1) *Journal Officiel* du 24 juillet 1888. Annexes de la Chambre des députés, page 668.

lutte. Pendant que la comptabilité réclame l'observation des règles financières, l'administration agissant également dans l'intérêt de l'Etat, mais à un autre point de vue, n'est que trop souvent disposée à considérer ces règles comme une entrave et à s'en affranchir : c'est l'histoire de tous les temps, de tous les régimes, et personne n'ignore ce qu'il a fallu de persévérance du côté de l'opinion, et de loyaux efforts du côté du pouvoir, pour soumettre les ordonnateurs des services publics aux principes et aux méthodes d'une comptabilité régulière.

Sans une comptabilité fortement organisée au sein de l'administration, il n'y a point de contrôle, point de garantie pour le pays ni pour le pouvoir lui-même. Ce sera en vain que la juridiction financière aura été chargée de juger les comptes des comptables et que la législature sera appelée à juger les comptes des ministres, si, dans chaque ministère, il n'y a point une division spéciale assez indépendante pour lutter contre les exigences abusives des ordonnateurs, assez vigilante et assez éclairée pour diriger la comptabilité dans les voies régulières, assez nombreuse enfin, pour accomplir une foule d'opérations préliminaires qui sont destinées à préparer l'instruction des

comptes et sans lesquelles la vérification des contrôles extérieurs ne serait pas possible » (1).

Un certain contrôle préventif est exercé, en outre, par le ministre des finances sur les ordonnances et les mandats de paiement. Les comptables, aux termes de l'article 91 du décret du 31 mai 1862, doivent, sous leur responsabilité, suspendre tout paiement, s'il y a omission ou irrégularité matérielle des pièces justificatives ou s'il n'y a pas justification du service fait. N'est-ce pas le contrôle préventif sur l'ordonnancement très bien établi et très réel, puisque les comptables sont pécuniairement responsables. Il y a, dira-t-on, dans certains cas, le droit de réquisition des ordonnateurs. Mais quand on parle du contrôle préventif exercé par le ministre des finances ou la Cour des Comptes, veut-on jamais leur donner plus qu'un droit de veto? Les ministres peuvent passer outre. La Cour des Comptes, par exemple, en Belgique est obligée d'enregistrer, peut-être, avec réserve, mais elle enregistre toujours; autrement ce n'est plus seulement affaiblir, c'est détruire complètement la responsabilité ministérielle.

1. Procès-verbal de la commission de vérification des comptes pour 1848.

On dira peut-être encore que les ordonnances de paiement sont envoyées à la direction du mouvement général des fonds, chargée de s'assurer que les ordonnances portent sur un crédit régulièrement ouvert et disponible et que, de plus, il n'y a pas fausse imputation de la dépense. Sur ces points, les comptables n'ont plus à exercer aucun contrôle quand ils reçoivent les ordonnances visées du mouvement des fonds ou les extraits d'ordonnances avec une feuille d'autorisation de paiement. Or la direction du mouvement général des fonds n'a pas de responsabilité. Le contrôle n'est donc plus aussi réel que quand il est exercé par le comptable.

Pourquoi ne pas rétablir le directeur des dépenses que l'ordonnance du 18 novembre 1817 avait créé. C'était un agent comptable, chargé de transmettre aux payeurs les extraits d'ordonnances, autorisations et instructions nécessaires pour l'acquittement des dépenses publiques. Il présentait le compte de ses opérations à la Cour des Comptes et il était responsable des autorisations de paiement données par lui aux payeurs. Il fournissait un cautionnement, comme garantie de sa gestion. En un mot, c'était un comptable soumis à toutes les règles ordinaires.

Un comité d'études institué à la Cour des comptes par un arrêté présidentiel du 18 janvier 1896, cherche aussi à augmenter le contrôle en s'appuyant sur les comptables.

Actuellement, le comptable doit, en principe, s'assurer, avant tout paiement, de la régularité de l'imputation. En pratique sa responsabilité est rarement mise en jeu de ce chef ; car il est souvent très compliqué de discerner la régularité ou l'irrégularité des imputations.

Très généralement, quand la Cour des comptes, découvre des erreurs, elle les signale au Parlement dans sa déclaration générale.

De plus, encore en pratique, pour les ordonnances directes, payables par le caissier-payeur central, l'imputation est contrôlée par un chef de bureau de la Direction du Mouvement général des fonds. Si le chef de bureau découvre une fausse imputation, il écrit une lettre au ministre ordonnateur qui reconnaît l'observation juste ou fait une réquisition écrite et le Mouvement des fonds doit s'incliner.

A ce point de vue aussi, il y aurait avantage à placer à la tête du Mouvement des fonds un comptable responsable et présentant un compte à l'appui duquel serait donnée la réquisition écrite de

l'ordonnateur, et cela permettrait d'appliquer, sans autre changement, le système que propose le comité d'études institué à la Cour des comptes.

Ce comité demande que les comptables soient toujours obligés, sous leur responsabilité, de contrôler les imputations. En cas de doute, le comptable serait tenu de se faire requérir par l'ordonnateur et ces réquisitions seraient transmises à la Cour des comptes qui les adresserait aux Chambres, avec ses observations, à des délais déterminés.

Le système est très séduisant : la responsabilité du comptable est très effective ; le Parlement connaîtra plus tôt les irrégularités commises par les ordonnateurs et la responsabilité de ceux-ci sera, dans ce cas, plus facilement mise en jeu.

Toute la question est de savoir si l'on peut équitablement demander aux comptables de contrôler, sous leur responsabilité, les imputations. Peut-on fixer, d'une manière claire et précise, des règles pour les imputations ? Peut-on unifier ces règles de manière que chaque administration n'ait pas, comme aujourd'hui, les siennes propres ? Ce sont ces difficultés d'ordre pratique, qui faisaient que la Cour des comptes hésitait à déclarer un comptable responsable d'une fausse imputation. Si ces

difficultés peuvent être aplanies, le système proposé par le comité d'études de 1896, semble devoir amener de bons résultats.

SECTION IV

Contrôle judiciaire.

De quelque manière que le contrôle préventif soit organisé, fût-il même très sévère, il ne peut jamais dispenser les ordonnateurs de présenter à la fin de l'exercice les comptes des opérations effectuées ; et ces comptes doivent être jugés.

Les ordonnateurs ne sont cependant pas soumis au contrôle judiciaire. La Cour des comptes n'a pas de juridiction sur les ordonnateurs ; la loi du 16 septembre 1807 l'a formellement déclaré. C'est au Parlement qu'il appartient de contrôler la gestion des ministres et de dégager leur responsabilité. Toutefois, comme il ne peut vérifier lui-même leurs comptes, il a dû demander à la Cour des comptes et à la commission de vérification des comptes des ministres de lui fournir les moyens d'exercer son contrôle.

L'exécution du budget est, suivant une expres-

sion de la Cour des comptes « le règlement général des droits et des devoirs de la France envers elle-même » ce règlement est l'acte le plus important de l'administration financière. Or, ni le pays, ni ses représentants ne sont assez rapprochés de cette exécution pour en examiner les détails, en suivre les variations, en dégager les complexités et réunir dans une vue d'ensemble les appréciations servant de base au jugement des responsabilités.

La Cour remplit cette haute mission. C'est à elle que se présentent d'abord les faits par lesquels, pendant la période de l'exercice, s'accomplissent les volontés parlementaires. Il lui appartient de les examiner, d'en discuter le caractère et les effets, de rechercher si les recettes publiques sont conformes aux lois, si elles ont reçu une affectation régulière, de soumettre ensuite aux deux Chambres les résultats de ses travaux, de ses vues personnelles et de ses avis, afin qu'éclairées sur la marche générale de l'administration financière, elles en puissent corriger les faiblesses, rectifier et perfectionner l'action (1).

Toutes les opérations faites par les ministres

1. Voir rapport public de la Cour des comptes sur les comptes de l'année et de l'exercice 1893.

ont-elles été consignées dans leurs écritures et toutes les opérations effectuées l'ont-elles été régulièrement, suivant les règles de la comptabilité? La Restauration pensa que nul ne pouvait mieux s'en assurer que la Cour des comptes, en rapprochant les comptes ministériels des comptes des comptables. Le rapprochement des deux comptabilités devait être un moyen de contrôle.

« La Cour des comptes statue uniquement sur les actes qui concernent le recouvrement des revenus de l'Etat et l'acquittement de ses charges. Cependant les faits décrits dans les comptes soumis à son jugement engagent à la fois la responsabilité des administrateurs et celle des comptables ; les documents fournis à l'appui servent à la justification des uns et des autres ; et pour juger les actes particuliers aux comptables, pour connaître les limites de leur responsabilité, il faut nécessairement que la Cour sache distinguer celles de la responsabilité des administrateurs. La Cour des comptes, si elle ne juge pas les actes des administrateurs, se trouve donc par le fait en

position de les reconnaître et dans la nécessité de les apprécier (1). »

Il est tout indiqué d'établir des rapports entre la Cour des comptes et les Chambres, chargées de l'apurement des comptes ministériels. La Cour des comptes reçoit donc des attributions semi politiques.

En 1819 et 1822, quand on posa une des bases de notre système financier, le contrôle de la dépense par le comptable, chargé d'effectuer le payement, la Cour des comptes vit, par le fait même son rôle augmenté. Elle devait désormais surveiller les dépenses dans une certaine mesure, puisqu'elle devait s'assurer que le comptable qu'elle jugeait, avait bien exactement contrôlé cette dépense.

Ce changement eut une autre conséquence, celle de permettre à la Cour des comptes de faire le rapprochement entre les comptes des comptables et ceux des ordonnateurs.

L'article 20 de la loi du 27 juin 1819 dispose que « le compte annuel des finances sera accompagné de l'état de situation des travaux de la Cour

1. *De la Cour des comptes dans le gouvernement représentatif*, par Eugène Goussard, conseiller référendaire à la Cour des comptes

des comptes ». De la discussion qui eut lieu lors du vote de cet article, et des opinions émises sur son interprétation, on doit conclure que les Chambres ont voulu créer un contrôle très étendu sur les actes des administrateurs. L'intention du législateur de 1819 a été de demander à la Cour un contrôle qui, suivant l'expression de M. Goussard, « doit porter non seulement sur l'exactitude matérielle des faits décrits dans les comptes des ministres ; mais encore sur la partie morale de ces comptes, d'où naît la responsabilité de ces agents du pouvoir exécutif.

La Cour des comptes est désormais l'auxiliaire du parlement ; elle exerce un certain contrôle sur les ordonnateurs. Ce contrôle, la Restauration doit continuer à l'organiser.

En vertu de l'ordonnance du 14 septembre 1822, complétée par l'ordonnance du 9 juillet 1826, la Cour des comptes rend chaque année deux déclarations générales de conformité ; l'une, pour assurer la concordance entre les comptes des comptables et le compte général de l'administration des finances ; l'autre, pour certifier la conformité entre les comptes des comptables et les comptes ministériels. C'est là sa première attribution politique.

Une seconde devait lui être donnée vers la même

époque, par la loi du 22 avril 1832. L'exactitude des chiffres était garantie au parlement par les déclarations générales ; mais il se pouvait que des irrégularités ou des abus fussent commis sans pour cela se traduire par une erreur dans les chiffres, la Cour des comptes pouvait cependant les découvrir et n'était-il pas alors très avantageux qu'elle puisse les porter à la connaissance du parlement ? Déjà, depuis 1807, la cour faisait connaître ces irrégularités au chef de l'Etat dans un rapport privé qu'elle devait lui adresser. Pour que les Chambres en fussent, elles aussi, informées, ce qui devenait nécessaire avec la création du régime parlementaire, il y avait seulement à rendre public le rapport adressé au chef de l'Etat : cette réforme fut réalisée par la loi du 22 avril 1832.

En vertu de la loi du 25 janvier 1889, les déclarations générales doivent être rendues avant le 1^{er} mai de l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice. Elles sont imprimées et distribuées au Sénat et à la Chambre des députés, ainsi que le rapport public, avant le 1^{er} novembre de la même année, conformément à la loi du 14 avril 1896.

Outre ces attributions parlementaires, la Cour des comptes exerce encore d'une autre manière

son contrôle sur les ordonnateurs ; elle adresse directement aux ministres ce qu'on appelle des référés. On ne peut, à proprement parler, considérer comme une attribution spéciale, la faculté de correspondre avec l'administration supérieure ; mais il faut cependant remarquer que c'est pour la Cour, un mode de contrôle efficace. Si au cours de l'examen d'un compte, la Cour des comptes découvre un abus, veut formuler une critique ou signaler un fait dont elle ne peut rendre responsable le comptable ; mais qui prouve une erreur, une faute, une illégalité commise par l'administration, elle le porte de suite, au moyen d'un référé, à la connaissance du ministre, responsable lui-même, ou que le service concerne.

Souvent la Cour des comptes, avant d'exposer dans son rapport public, ses vues d'amélioration et de réforme, ou de signaler des abus de la part d'une administration, commence par faire des référés. Une des conséquences de la publicité donnée au rapport adressé au chef de l'Etat, fut de rendre plus fréquente cette correspondance.

La première attribution parlementaire de la Cour des comptes consiste à rendre chaque année, deux déclarations générales de conformité, la déclaration générale d'année et la déclaration géné-

rable d'exercice. Elles sont ainsi appelées, parce que la Cour certifie la concordance des comptes des comptables, dans la première déclaration, avec le compte général de l'administration des finances qui est un compte de gestion, et dans la seconde, avec les comptes ministériels, qui sont des comptes d'exercice.

Toute une série de tableaux comparatifs, d'états successifs, nécessaires pour faciliter le travail de la Cour des comptes sont dressés par l'administration.

Le premier échelon, c'est le compte individuel. Puis il est dressé un bordereau récapitulatif pour les comptables d'une même classe et d'un même département. Cependant, pour les douanes, la subdivision administrative ne correspond pas exactement avec la division géographique. Lorsque dans une classe de comptables, il y a un seul comptable par subdivision administrative, son compte forme à lui seul le second échelon ; si, au contraire, il y en a plusieurs, leurs comptes sont résumés en un seul état. La direction de la comptabilité publique dresse ensuite des résumés généraux par classes de comptables pour toute la France, en suivant les divisions adoptées dans le compte général de l'administration des finances.

La Cour des comptes compare les divers résumés avec les comptes individuels qu'elle a déjà jugés et des déclarations spéciales de conformité sont rendues par chacune des Chambres mais non en Chambre du conseil, comme le sont les déclarations générales.

Certains comptables, comme le caissier payeur central, les payeurs d'armées, l'agent comptable des traites de la marine, l'agent des virements, n'ont pas leur compte compris dans les résumés généraux et par suite, il n'est pas rendu, en ce qui les concerne, de déclarations spéciales. Donc, quand il s'agit pour la Cour des comptes, de rendre sa déclaration générale, il lui faut comparer le compte général de l'administration des finances avec les chiffres arrêtés dans les déclarations spéciales et ceux résultant des arrêts rendus par la Cour sur les comptes des comptables non compris dans les résumés généraux.

Le résumé général des virements de comptes a une importance particulière parce qu'il explique les désaccords qui existent entre les comptes des comptables d'une part; et, d'autre part, les résumés généraux, le compte général de l'administration des finances et les comptes ministériels. |

La déclaration générale d'année simplifie de son

côté, le travail nécessaire pour rendre la déclaration d'exercice. Il suffit, en effet, d'établir des résumés seulement pour les opérations effectuées dans les délais complémentaires de l'exercice. Mais il y avait une difficulté. Comment comparer les comptes des ministres avec ceux des comptables ; comment passer du compte du comptable qui est un compte de gestion au compte ministériel rendu par exercice ? La réponse à la difficulté fut trouvée dans la division du compte du comptable en deux parties.

Le compte de gestion, première partie, comprend la période complémentaire de l'exercice. Il comprend les opérations budgétaires effectuées du 1^{er} janvier au 30 avril et concernant l'exercice clos à cette date. Le compte de gestion, deuxième partie comprend les opérations de trésorerie et les opérations budgétaires effectuées du 1^{er} janvier au 31 décembre, relatives à l'exercice portant le millésime de l'année pour laquelle le compte de gestion est rendu.

Donc, pour trouver dans les comptes des comptables, les opérations correspondant au compte rendu par un ministre pour l'exercice 1898, par exemple, il faut prendre le compte de gestion 1898,

seconde partie et le compte de gestion 1899, première partie.

Dans sa déclaration d'année, la Cour des comptes fait quelques réserves ; notamment, elle fait remarquer que son contrôle sur la légalité des faits accomplis pendant l'année, est seulement provisoire ; car bien des justifications ne lui sont apportées qu'à l'appui de la première partie du compte de gestion de l'année suivante. La Cour des comptes déclare ensuite la conformité entre le compte général de l'administration des finances et les arrêts rendus sur les comptes des comptables ; entre ces mêmes arrêts et le bilan de l'administration des finances ; puis elle certifie l'exactitude des opérations comprises au compte d'apurement des dépenses des exercices clos.

Chaque année, il est publié par les ministres un compte spécial présentant par chapitre de dépenses et pour chacun des exercices clos, les crédits annulés par les lois de règlement pour les dépenses restant à payer, les nouvelles créances qui auraient fait l'objet de crédits supplémentaires et les paiements effectués jusqu'au terme de déchéance.

Il a fallu éviter que les ministres n'ordonnant, sous prétexte de dépenses d'exercices clos, des dépenses de l'exercice courant et trouvent ainsi

un moyen d'accroître leurs crédits. On a donc dû chercher à permettre au contrôle de la Cour des comptes de s'exercer sur ce point. Pour cela, les états des restes à payer établis par les ministres lors de la clôture de l'exercice doivent être dressés nominativement, c'est-à-dire indiquer chaque dépense restant à payer avec un numéro spécial et le nom du créancier. De même, lorsque des crédits supplémentaires sont demandés pour des dépenses d'exercice clos, les états sont toujours nominatifs et individuels ; ils sont, tout comme les états primitifs des restes à payer, dressés en double expédition, dont l'une reste au ministère des finances, et l'autre est envoyée à la Cour des comptes.

Lorsque des ordonnances et des mandats sont émis relativement à ces dépenses, ils portent l'indication précise du nom du créancier, du numéro de la créance et de l'exercice auquel elle se rattache. Par la comparaison de cette ordonnance avec les états des restes à payer ou les autorisations de crédits supplémentaires, la Cour des comptes peut s'assurer que la dépense payée était bien une dépense d'exercice clos restant à payer et qu'elle a été payée régulièrement.

La déclaration générale d'exercice commence, comme la déclaration générale d'année, par des

réserves. La Cour des comptes observe particulièrement que, conformément au décret du 31 mai 1862, ce n'est pas elle, mais la commission de vérification des comptes des ministres, qui a vérifié les états des débets et créances dont le recouvrement est confié à l'agent judiciaire du trésor. Conformément aussi au décret du 31 décembre 1881, une commission spéciale a examiné les dépenses relatives aux intérêts de la dette flottante, aux frais de négociation et d'émission du trésor et les produits accessoires du service de trésorerie.

La Cour des comptes déclare ensuite la conformité entre les comptes des ministres et les arrêts rendus sur les comptes des comptables ; entre les fixations contenues dans le procès-verbal de la commission de vérification des frais de service et le montant des opérations correspondantes portées aux comptes des comptables et au compte du ministre des finances ; entre les comptes publiés pour les budgets annexes et les arrêts rendus sur les comptes des agents chargés des divers services.

La Cour des comptes certifie l'exactitude des opérations relatives aux exercices périmés et renvoie enfin à un état joint à la déclaration pour connaître le détail des irrégularités relevées dans l'examen des diverses comptabilités en ce qui con-

cerne notamment les dépenses effectuées sans crédits et les interversions de dépenses. D'ailleurs, les deux déclarations sont suivies de tous les états annexes nécessaires pour éclairer le Parlement.

Les mêmes règles appliquées au contrôle des dépenses d'exercices clos sont applicables pour les dépenses d'exercices périmés. La déclaration relative au compte des dépenses d'exercices clos est comprise dans la déclaration générale d'année. Ce compte, en effet, n'est pas un compte d'exercice ; mais bien un compte d'année puisque les ordonnances émises pour dépenses d'exercices clos n'ont de valeur que jusqu'au 31 décembre de l'année pendant laquelle elles ont été émises et non jusqu'à la clôture de l'exercice. C'est un moyen de ne pas laisser payer une dépense atteinte par la déchéance quinquennale : or, cette prescription de cinq ans, arrive toujours au 31 décembre puisque son point de départ est le 1^{er} janvier de l'année pendant laquelle la créance est née. La même raison n'existant pas pour imposer la même règle aux ordonnances émises pour dépenses d'exercices périmés, la déclaration relative au compte d'apurement de ces dépenses est comprise dans la déclaration générale d'exercice.

A côté des erreurs et des irrégularités pouvant

être évaluées en chiffres, la Cour des comptes peut relever dans l'examen des comptes, des abus ou des irrégularités, découvrir les points faibles de notre système financier, les déclarations générales ne peuvent en rendre compte. C'est par la voie du rapport public que la Cour communique alors avec le Parlement.

D'un autre côté, dans les déclarations générales il n'est question que des finances de l'Etat et cependant, au point de vue financier, là ne se borne pas la sphère d'action du pouvoir législatif. Il doit s'occuper des deniers publics dans le sens le plus large c'est-à-dire, deniers non seulement de l'Etat; mais aussi des départements, communes et établissements publics. Le rapport public comprend des observations relatives aux finances de l'Etat, aux opérations de la caisse des dépôts et consignations, aux comptes matières, aux comptabilités des départements, communes et établissements publics.

Par les déclarations générales et par le rapport public, le Parlement est donc éclairé sur la gestion des ordonnateurs; mais il peut quelquefois aussi être abusé, disait l'administration. Aussi les ministres ont-ils réclamé le droit de présenter leurs explications en réponse aux observations relevées par la Cour des comptes.

Faut-il accéder à cette demande ou faut-il refuser ? c'est une question encore controversée actuellement. M. Cochery, rapporteur de la loi du 25 janvier 1889, écrivait : « Il doit toutefois être entendu que la distribution du rapport aux Chambres suivra immédiatement la remise au ministre : il sera imprimé par fractions et la distribution aux Chambres pourra coïncider avec cette remise ».

L'administration ne devait donc pas avoir le temps de donner ses éclaircissements en réponse aux observations de la Cour des comptes. Cependant n'est-ce pas faciliter le contrôle du Parlement de placer à la fois sous ses yeux les critiques de la Cour et les défenses de l'administration. C'est ce que le législateur a pensé et, depuis 1846, le rapport public est toujours distribué aux Chambres, accompagné des réponses des ministères auxquels la Cour avait adressé ses observations.

Si la question a toujours été controversée, c'est qu'à côté de l'avantage au point de vue de la facilité du contrôle, il y a un inconvénient. Combien de jours, en effet, et même de mois sont nécessaires aux ministres pour donner leurs éclaircissements et ils retardent ainsi le moment où les Chambres sont en possession des déclarations gé-

nérales et du rapport public, base de leur contrôle.

Le législateur, pour répondre à cette objection, a pensé qu'il devait mettre un terme aux lenteurs que pouvait apporter l'administration. La loi du 14 avril 1896 prescrit que les déclarations générales et le rapport public doivent être distribués aux Chambres avec les éclaircissements de l'administration, avant le 1^{er} novembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

Les déclarations générales et le rapport public ainsi distribués aux Chambres, servent de base au contrôle exercé par le Parlement sur les ordonnateurs. Pour que cette base soit certaine, il faut assurer l'exactitude des comptes des ministres, faire constater la concordance de ces comptes tant avec les écritures centrales du ministère des finances, qu'avec celles qui sont tenues dans chaque ministère. La Cour des comptes, vérifiant seulement sur pièces, ne pouvait faire ces constatations d'ordre purement matériel qui doivent être effectuées sur place.

Il a fallu créer une commission spéciale, dite commission de vérification des comptes des ministres. Elle est nommée chaque année par décret du président de la République et se compose de

membres du Sénat, de la Chambre des députés, de la Cour des comptes et du conseil d'État. Cette commission a un certain nombre d'attributions. En particulier, elle doit arrêter au 31 décembre le journal et le grand livre de la comptabilité publique et constater la concordance des comptes des ministres d'une part, avec les écritures centrales du ministère des finances, et, d'autre part, avec les écritures tenues dans chaque ministère et d'après lesquelles les comptes ont dû être établis.

La commission de vérification des comptes des ministres, suivant une expression de M. Cauchy, « contrôle les comptes des ministres au point de vue de leur description, tandis que la Cour des comptes, contrôle ces mêmes comptes au point de vue de la justification des opérations (1). »

Les divers travaux de la commission sont résumés dans un procès-verbal adressé au ministre des finances et transmis par lui au Sénat et à la Chambre des députés.

1. Notes inédites de M. Cauchy, conseiller référendaire à la Cour des comptes.

SECTION V

Contrôle législatif.

Les Chambres ont à leur disposition le procès-verbal de la commission de vérification des comptes des ministres, les déclarations générales et le rapport public de la Cour des comptes. Ce sont les éléments nécessaires de leur contrôle. Elles peuvent désormais, en connaissance de cause, voter la loi de règlement du budget, couronnement de tout le système de contrôle établi en France, constituant à peu près le seul contrôle possible à l'égard des ordonnateurs principaux et mettant en jeu leur responsabilité politique.

Cette loi de règlement est votée dans la même forme et de la même manière que la loi du budget.

Le projet de loi de règlement déposé sur le bureau de la Chambre des députés par le ministre des finances, est renvoyé à la commission des

comptes. Celle-ci peut éclairer sa religion en demandant à la Cour des comptes, communication des pièces sur lesquelles elle s'est appuyée pour faire ses observations. Ceci résulte de la lettre suivante, écrite le 8 mars 1894 par le procureur général de la Cour des comptes au rapporteur de la commission des comptes : « J'ai l'honneur de vous informer que j'ai soumis votre demande de communication de pièces à la conférence des présidents qui a décidé qu'il y serait fait droit, dans la mesure du possible, et en se conformant aux usages de la Cour en matière de communication de pièces. »

La loi de règlement est votée par les Chambres qui doivent s'assurer que les ordonnateurs ont exécuté le budget conformément à leurs volontés. Elle doit être votée chaque année avant la présentation de la loi de finances de l'exercice suivant. C'est en examinant la façon dont les crédits ont été employés qu'on peut se rendre un compte exact de l'utilité plus ou moins grande des dépenses qui se représentent chaque année.

« Le règlement définitif des budgets antérieurs, dit l'article 102 de la loi du 15 mai 1818, sera à l'avenir l'objet d'une loi particulière qui sera proposée aux Chambres avant la présentation de la

loi annuelle des finances. » « Les contribuables, disait le comte Daru, sont en droit de vous demander si, avant d'allouer un nouveau crédit, vous vous êtes informés de l'emploi des fonds précédemment accordés (1). »

La Restauration avait voté la loi de 1818. Elle en comprenait les avantages ; elle se conforma toujours à ses prescriptions. La loi de règlement du budget de l'exercice 1818 fut votée le 28 mai 1820 ; celle de l'exercice 1819, le 23 avril 1821 ; celle de l'exercice 1820, le 31 mars 1822 ; celle de l'exercice 1821, le 8 avril 1823 ; celle de l'exercice 1822, le 13 juillet 1824 ; celle de l'exercice 1823, le 21 mai 1825 ; celle de l'exercice 1824, le 21 juin 1826 ; celle de l'exercice 1825, le 6 juin 1827 ; celle de l'exercice 1826, le 6 août 1828 ; celle de l'exercice 1827, le 26 juillet 1829.

« Non seulement, chaque débat reçut la solution qui lui était propre ; mais les règles générales qui s'en dégagèrent, étudiées à loisir, hautement rappelées, renouvelées et rectifiées le cas échéant, amenèrent en peu de temps notre système de comptabilité budgétaire à son plus haut degré de perfection... C'est ainsi que la Restauration

1. Discours à la Chambre des pairs, le 22 juin 1819. *Archives parlementaires*, tome XXV, page 270.

obtint des résultats financiers dont aucune autre époque ne nous a présenté l'exemple. Ses budgets aboutirent à des excédents de recettes, reportés d'exercice en exercice, et à un chiffre d'amortissement supérieur au montant de ses dettes propres (1) ».

« Ainsi donc, dit M. Calmon, le budget de l'Etat constitué, le contrôle sérieux et efficace des recettes et des dépenses publiques établi, l'acquittement prompt et régulier de ces dernières assuré, le crédit public fondé, tel est le bilan financier de la Restauration et ce bilan restera pour elle un titre d'honneur incontestable (2). »

Ces appréciations flatteuses pour la Restauration ne peuvent s'appliquer au gouvernement de la République. La loi du 25 janvier 1889 exige que le dépôt du projet de règlement définitif du dernier exercice clos ait lieu au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice. La loi devrait être votée aussitôt ; mais les Chambres l'oublient.

C'est le 6 mars 1890 qu'on a voté la loi de règlement de l'exercice 1876 ; le 27 juin 1890, celle de

1. Stourm, *Le Budget*, page 586.

2. Calmon, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*.

l'exercice 1880; le 23 mars 1895, celle de l'exercice 1884. Toujours, en moyenne un retard de huit à dix ans. Le contrôle des ordonnateurs n'existe plus. On ne rencontre même pas dans les discussions et les rapports les noms des ministres qui ont manqué à leurs obligations. « Le Parlement règle quelquefois dans une seule séance, sans aucune observation, en présence de banquettes vides, dix à douze milliards de dépenses. Les exercices 1871, 1872, 1873, 1874 ont été entièrement réglés en quelques heures (le temps de lire les articles) d'abord, le 23 octobre 1884 à la Chambre, puis le 9 juillet 1885 au Sénat, sans qu'un orateur ait pris la parole. Il ne s'agissait que d'une bagatelle de 12 milliards, 403 millions 225.374 francs (1). »

Si cette loi de règlement était longuement discutée moins de deux ans après la clôture de l'exercice, les faits seraient bien connus et pas encore oubliés; les ministres pourraient encore être présents, donner des explications sur la manière dont ils ont exécuté le budget. La responsabilité politique des ordonnateurs serait alors quelque chose d'effectif. Un vote de blâme, une

1. M. Bozérien, Chambre des députés séance du 14 mai 1895.

simple discussion, et même la crainte de ce vote ou de cette discussion nè serait pas sans effet. Voter cette loi de règlement moins de deux ans après le jour où les ministres ont dû clore leurs écritures, est chose possible maintenant où les délais de l'exercice ont été diminués, où les comptables produisent leurs comptes avec beaucoup moins de retard et où la Cour des comptes met, après quelques mois seulement, à la disposition du Parlement les bases de son contrôle. Les déclarations générales sont depuis quelques années rendues et le rapport public présenté, moins de dix mois après le dernier jour de l'exécution du budget dont la Cour doit rendre compte.

CHAPITRE III

RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS

SECTION I

La législation.

L'examen du compte a pu faire ressortir des erreurs, des irrégularités. Elles ont pu être découvertes par la comparaison avec les comptes des comptables, par l'examen des pièces justificatives produites dans ces derniers comptes.

La Restauration a facilité, à ce point de vue, le contrôle en enlevant aux ordonnateurs le droit que l'article 18 de la loi du 15 septembre 1807 leur avait donné, de déterminer eux-mêmes et spécialement pour chaque dépense, les pièces à produire.

Il faut, quand il y a paiement d'une dette à un créancier, pouvoir réclamer toutes les pièces qui servent de base à la liquidation de la dette. La Cour des comptes a le droit de juger, donc il faut lui reconnaître le droit d'instruire. L'ordonnateur ne doit pas pouvoir choisir les pièces à produire, et lui refuser les pièces nécessaires à éclairer sa religion. Si les ordonnateurs peuvent refuser les pièces nécessaires au contrôle de leurs actes, ils échappent à toute espèce de responsabilité. Il faut que les pièces à fournir soient indiquées d'avance dans des nomenclatures annexées aux règlements, de manière que le contrôle de la Cour sur les ordonnateurs repose sur des principes fixes qui ne laissent rien à l'arbitraire.

C'est ce qui a lieu actuellement. L'ordonnance du 14 septembre 1822 déclare que tout extrait d'ordonnance de paiement et tout mandat résultant d'une ordonnance de délégation doivent, pour être payés à l'une des caisses du trésor public, être appuyés des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter, en tout ou en partie, une dette de l'état régulièrement justifiée. L'ordonnance détermine ensuite les bases des justifications à produire, suivant qu'il s'agit des dépenses du personnel ou de celles du matériel. Les pièces

justificatives sont déterminées, d'après ces bases, par nature de service, dans des nomenclatures arrêtées de concert entre le ministère des finances et les ministères ordonnateurs.

Les erreurs et les irrégularités peuvent aussi être découvertes dans l'examen des comptes mêmes des ministres. Mais, dans tous les cas, le contrôle est basé sur l'examen de pièces justificatives qui peuvent être inexactes.

Les ministres peuvent délivrer des certificats inexacts. L'article 15 du décret du 31 mai 1862 déclare que les administrateurs sont responsables de l'exactitude de certifications qu'ils délivrent. Le principe de responsabilité est donc formellement affirmé ; mais quel est le caractère de cette responsabilité et comment la mettre en cause ? Voilà une lacune de notre législation.

Si l'administrateur délivre des certificats inexacts dans un but frauduleux, pour cacher des malversations, il est complice de concussion, de vol ; il peut être soumis à la juridiction pénale.

Si l'administrateur a délivré des certificats inexacts pour échapper à la règle de la spécialité des crédits, il y a mandat fictif. Les mandats fictifs ont pour objet de détourner les crédits de leur

destination légale et de créer ainsi, entre les mains d'un administrateur, des ressources irrégulières qu'il emploie à des dépenses dont la justification échappe au contrôle judiciaire.

Il peut y avoir gestion occulte, dans le cas de mandat fictif, s'il y a eu encaissement, maniement de fonds. L'administrateur est, par le seul fait, constitué comptable. Il doit rendre compte au juge des comptes ; il est soumis aux mêmes obligations qu'un comptable ordinaire ; par conséquent, il est pécuniairement responsable sur ses deniers personnels. De plus, il peut être poursuivi, en vertu de l'article 258 du Code pénal, comme s'étant immiscé sans titre dans les fonctions publiques. Il peut être condamné à l'emprisonnement sans préjudice de la peine de faux, si l'acte porte le caractère de ce crime (1).

Mais, il peut, ne pas y avoir eu maniement de fonds. La désignation inexacte du créancier dans l'ordonnancement d'une dépense résultant d'un service réellement fait et prévue au budget, n'entraîne pas nécessairement la déclaration de comptabilité occulte.

La jurisprudence de la Cour des comptes paraît

1. Article 17 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 et article 64 de la loi du 18 juillet 1837.

s'orienter vers la distinction suivante. Mandat fictif *ratione personæ*, c'est-à-dire, quant à la désignation du créancier : en ce cas, l'émission du mandat peut ne pas entraîner l'obligation de rendre compte : le mandat n'est pas correctement délivré, mais il n'est pas réellement fictif.

Mandat fictif *ratione materiæ*, c'est-à-dire quant à l'objet de la dépense effectuée, lorsque le mandat est délivré pour une dépense qui n'a pas été faite ou pour une dépense autre que celle qui a été faite ; en ce cas l'émission du mandat donne ouverture à l'action en reddition de compte et entraîne la nécessité d'obtenir du Parlement l'approbation des dépenses effectuées avant qu'elles puissent être allouées par le juge des comptes (1).

En dehors de la question de savoir si l'ordonnateur qui a manié des fonds, doit en rendre compte on peut se demander, si l'ordonnateur n'encourt aucune responsabilité du fait seul d'avoir émis un mandat fictif. Il a voulu tromper le Parlement ; il a voulu acquitter une dépense non autorisée par les Chambres ou, ce qui est encore assez fréquent, faire supporter à des excédents de crédits en fin d'exercice, une dépense qui doit appartenir à

1. Note de la première Présidence de la Cour des comptes numéro 49.

l'exercice suivant, de façon à augmenter les crédits accordés pour cet exercice. De toute manière, la destination légale des crédits est modifiée par l'ordonnateur et celui-ci dissimule au contrôle les dépenses qu'il fait acquitter.

Malgré la gravité de tels actes, l'ordonnateur n'est pas toujours rendu responsable. « L'emploi de pièces fictives dans une comptabilité, écrit M. Petitjean, ne constitue un faux qu'autant que la substitution ou la falsification des pièces aurait été faite dans un but de profit personnel ou de préjudice à autrui » (1).

La poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. Si le faux est découvert par la Cour des comptes, elle doit en référer de suite au ministre de la justice qui fait poursuivre les auteurs devant la juridiction civile. Ainsi le prescrit l'article 16 de la loi du 15 septembre 1807.

La raison de ne pas toujours poursuivre l'ordonnateur pour faux en écritures publiques, quelle qu'ait été son intention en rédigeant le mandat fictif, c'est la sévérité de la loi. Il semble dur d'envoyer aux travaux forcés, un ordonnateur qu'une bonne intention a peut-être entraîné à commettre

1. Discours de M. le procureur général Petitjean à l'audience de rentrée de la Cour des comptes du 3 novembre 1877.

un faux. Si la loi est trop sévère qu'on l'adoucisse. Le cas de l'ordonnateur faisant un mandat fictif n'a pas été prévu, c'est une lacune dans la législation. Il est, en effet, regrettable qu'une telle faute reste impunie.

L'ordonnateur peut être forcé par les circonstances du gouvernement, d'engager une dépense sans crédit. Nous verrons plus loin, la responsabilité qu'il peut encourir. Rien ne le force à être un faussaire. En vain, dit-on, que la dépense qu'il fait acquitter peut être utile. Si les Chambres ne la jugent pas telle, et c'est le cas, car autrement pourquoi la dissimuler, on ne peut reconnaître à un ordonnateur le droit de passer outre à leur volonté.

M. Leroy-Beaulieu veut assimiler les mandats fictifs au vol et à l'escroquerie, quitte à admettre, dans des cas spéciaux des circonstances atténuantes ; mais dans l'hypothèse où le faux n'a pas été fait dans un but de profit personnel ou de préjudice à autrui, on ne voit pas quelle ressemblance il y a, au point de vue juridique entre le mandat fictif d'une part, et, d'autre part, le vol ou l'escroquerie.

L'ordonnateur, pour faire acquitter une dépense engagée sans crédit, a un autre moyen que le man-

dat fictif. Il émet une ordonnance appuyée de pièces exactes et lorsque le créancier se présente à la caisse, si le comptable refuse le payement en alléguant qu'il y a eu dépassement de crédit, l'ordonnateur use de son droit de réquisition, pour forcer le comptable à ouvrir sa caisse et à acquitter sa dépense.

C'est, dit l'article 91 du décret du 31 mai 1862, sous sa responsabilité que l'ordonnateur requiert qu'il soit passé outre au payement. Mais la responsabilité n'a pas été définie : elle n'est pas pécuniaire elle est seulement morale. Cependant, dit-on, le comptable eut été pécuniairement responsable s'il eût effectué le payement irrégulier, comment donc ne pas conclure que l'ordonnateur encourt, lui aussi, cette responsabilité pécuniaire s'il se substitue au comptable, en requérant le payement.

Pour établir cette responsabilité pécuniaire, il eut fallu un texte précis et il n'existe pas. Ce qu'on a voulu, en établissant le droit de réquisition, c'est laisser à l'administrateur la possibilité d'assurer à tout prix l'exécution d'un service quand les besoins du gouvernement l'exigeaient, quitte même, dans ce cas, à violer les règles de la comptabilité. Ceci est nécessaire, en effet, et l'ordonnateur ne doit pas avoir à craindre une responsabi-

lité pécuniaire; mais il faudrait permettre à la responsabilité politique de pouvoir être mise en jeu efficacement.

D'ailleurs, ici, nous devançons un peu notre sujet. Nous sommes arrivés à la question très controversée de savoir quelle responsabilité encourt l'ordonnateur qui engage une dépense sans crédit ou au delà des crédits alloués par les Chambres.

En principe, d'abord, les ordonnateurs principaux, les ministres n'ont que les droits qui leur ont été expressément conférés. Le ministre ne peut donc engager l'Etat pour des dépenses étrangères au budget de son ministère. C'est en se basant sur ce principe que le conseil d'Etat refusa de reconnaître une convention passée entre le gouvernement insurrectionnel de la commune et la Banque de France. La Banque avait fait une avance, sur la demande du ministre et on refusa de la lui rembourser. Quand elle réclama son remboursement le Conseil d'Etat déclara sa prétention mal fondée.

Sur le rapport de M. de Baulny, le conseil d'Etat, rendit l'arrêt du 18 mai 1877 dont le considérant est très explicite. « Considérant, que si les ministres ont qualité comme représentant l'Etat pour contracter les engagements ou reconnaître les créances relatives aux services publics placés dans les attributions de leurs départements res-

pectifs, dans les cas où il n'est pas autrement disposé par la loi, il ne leur appartient aucunement d'engager les finances de l'Etat pour accorder des dédommagements n'ayant leur cause dans aucune responsabilité préexistante du trésor, que c'est au pouvoir législatif seul qu'il appartient d'accorder les dédommagements que des raisons d'équité peuvent faire allouer, en certains cas, aux particuliers qui ont éprouvé des pertes par suite de faits de force majeure ».

Quand le ministre agit dans la limite de ses pouvoirs, il engage l'état même quand il engage des dépenses au-delà des crédits qui lui sont accordés. Et on peut citer tous les ans des dépenses ainsi faites sans l'assentiment des représentants du pays. Les ordonnateurs principaux sont, dans ce cas, politiquement responsables devant les Chambres.

Les ordonnateurs secondaires qui dépassent les crédits qui leur sont délégués, sont de mauvais fonctionnaires, auxquels on peut appliquer des peines disciplinaires et cela est généralement considéré comme suffisant. Dans l'administration de l'armée cependant, les officiers peuvent être déclarés pécuniairement responsables des paiements irréguliers qu'ils auraient ordonnés.

SECTION II

Le principe de la responsabilité civile.

Les ordonnateurs principaux, nous l'avons dit, sont politiquement responsables. Mais le principe de leur responsabilité civile n'a-t-il pas été aussi posé ? La question est débattue.

La constitution du 3 septembre 1791 décide que les ministres sont responsables de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département (1) ? De quelle responsabilité s'agit-il dans cet article. Est-ce de la responsabilité civile, c'est très vague ? N'est-ce pas plutôt de la responsabilité pénale. Ce serait plus conforme aux idées qui avaient cours au moment de la révolution. On ne parlait à cette époque que du gaspillage des finances sous la monarchie et des privilèges des hauts fonctionnaires. Le mot « dissipation de de-

1. Constitution des 3-14 septembre 1791, titre III, chapitre II, section IV, article 5.

niers » semble donner raison à cette interprétation, car il paraît impliquer une intention criminelle.

Dans les constitutions qui suivent celle de 1791, il est encore moins parlé, s'il est possible, de la responsabilité civile des ministres. C'est toujours de la responsabilité morale ou de la responsabilité pénale dont il est question. Il faut arriver jusqu'à la constitution de 1848 pour retrouver même une expression vague qui pourrait poser le principe de la responsabilité civile. « Dans tous les cas de responsabilité des ministres, est-il écrit dans cette constitution, l'Assemblée nationale peut, selon les circonstances, renvoyer le ministre inculpé, soit devant la haute cour de justice, soit devant les tribunaux ordinaires, pour les réparations civiles (1). Cette fin d'article peut tout aussi bien s'interpréter en ce sens que les ministres seront poursuivis devant les tribunaux ordinaires pour les réparations civiles que les particuliers pourraient avoir à leur réclamer.

Dans toutes les autres constitutions, rien qui puisse même s'appliquer à la responsabilité pécuniaire des agents du gouvernement.

Pour parler seulement de la constitution de

1. Constitution du 4 novembre 1848 article 98.

1875, celle qui nous régit actuellement, elle pose formellement le principe de la responsabilité politique et de la responsabilité pénale, mais on ne peut rien voir dans la rédaction des articles qui dénote même une arrière pensée des constituants pour établir une responsabilité pécuniaire. D'après la loi constitutionnelle des 25-28 février 1875 « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres, de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels » (1) voilà la responsabilité politique ; et la responsabilité pénale se trouve indiquée dans la loi constitutionnelle des 16-18 juillet 1875. « Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat » (2).

Devant le silence des lois constitutionnelles de 1875, il nous semble difficile de soutenir que les ministres sont civilement responsables envers l'Etat d'une dépense engagée sans crédit ou au-delà des crédits accordés par les Chambres. Etant

1. Loi des 25-28 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, article 6.

2. Loi des 16-18 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, article 12.

donné surtout que les lois constitutionnelles ont établi deux sortes de responsabilité, pour en créer une troisième, il paraît nécessaire d'avoir encore recours à une loi constitutionnelle. Souvent on n'a pas été de cet avis. Un des arguments invoqués pour soutenir cette nouvelle opinion consiste à dire que le ministre est un mandataire et, comme tel, soumis aux règles ordinaires qui régissent le mandat.

Cette opinion était déjà soutenue sous la Restauration et les arguments invoqués étaient les mêmes à cette époque, la charte posant également le principe des responsabilités morale et pénale, sans parler de la responsabilité civile.

Voici, par exemple, ce que disait en 1827, M. Lepelletier-d'Aunay : « Les dépenses ordonnées sans aucune espèce de crédit ni législatif, ni royal, donnent ouverture à une action civile contre l'ordonnateur, car, l'Etat étant engagé, les services commandés doivent toujours être payés par le trésor ; dès lors, il en résulte un acte dommageable pour l'Etat, causé par un fondé de pouvoir qui a excédé son mandat » (1).

M. Béranger professe une opinion semblable, et

1. Séance de la Chambre des députés du 27 avril 1829. *Moniteur* du 28, page 638.

répond même catégoriquement à notre objection. « On objecte, à la vérité, dit-il, que la charte n'a prévu que la dernière des actions (l'action pénale) puisque, dit-on, elle limite les cas d'accusation des ministres à la concussion et à la trahison. Mais la charte n'a pas eu besoin de prévoir la première (l'action civile) la raison en est sensible : c'est que l'action civile résulte du droit commun, elle naît constamment et naturellement du dommage causé, la loi commune l'accorde dans tous les cas et contre toutes les personnes ; un ministre ne peut s'en affranchir, il y est soumis pour tous ses actes comme le plus humble des citoyens. Qu'est, en effet, un ministre ? Un mandataire d'un rang très élevé, soumis par sa qualité même à toutes les règles sur le mandat, c'est-à-dire, obligé de se renfermer dans la limite des pouvoirs qui lui ont été donnés. J'ai prononcé le mot de mandat parce que c'est l'espèce de contrat qui lie le ministre envers le souverain comme envers la nation » (1).

N'est-ce pas une confusion de mots de comparer le mandat politique au mandat civil ? Peut-on dire du ministre, comme du mandataire, qu'il doit s'occuper seulement des actes d'administration,

1. Séance de la Chambre des députés du 16 mai 1829.
Moniteur du 18, page 772.

conformément à l'article 1988 du Code civil. Peut-on appliquer à la lettre l'article 1992 et rendre le ministre responsable de toutes les fautes commises dans sa gestion. La gestion d'un ministre, c'est la conduite des affaires politiques qui peuvent entraîner des conséquences pécuniaires considérables, en rendra-t-on le ministre responsable toutes les fois qu'elles n'auront pas tourné au plus grand avantage de l'Etat. Enfin si on assimile au mandat du droit privé le mandat public, dont sont investis les ministres, les tribunaux civils doivent être déclarés compétents pour apprécier la responsabilité ministérielle. Or, nous verrons plus tard les inconvénients que présente la compétence judiciaire en cette matière et devant quelles difficultés on se trouve.

A côté de ceux qui croient qu'il y a une question constitutionnelle à trancher avant de vouloir voter une loi sur la responsabilité civile des ministres et à côté de ceux qui pensent que cette responsabilité peut être mise en jeu de plein droit, sans loi nouvelle spéciale, en vertu seulement des articles du Code civil sur le mandat, il y a ceux qui jugent que la matière est du domaine des lois ordinaires, que le législateur peut la trancher sans

avoir tout d'abord à soulever une question d'ordre constitutionnel.

Ce fut peut-être l'avis du législateur de 1817 quand il décida que « les ministres ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit » et « le ministre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits ouverts à chaque ministère » (1). Il s'agit probablement dans ces articles de la responsabilité pécuniaire. Ces mots « sous la même responsabilité » semblent l'indiquer.

M. de Barante, l'auteur de la loi de 1817 disait : « Quelle est cette responsabilité créée par la loi de 1817 ? Est-ce une responsabilité morale qui n'a aucune conséquence que le blâme des Chambres ? Mais cette responsabilité existait par la nature des choses sans être instituée par aucun article de loi ».

Au contraire, d'après les opinions émises devant la Chambre des pairs, lors d'une discussion relative à une dépense engagée sans crédit par un ministre, la responsabilité prévue par la loi de 1817 n'était qu'une responsabilité politique et morale (2).

1. Loi du 25 mars 1817. Articles 450 et 451.

2. *Moniteur* du 17 juin 1829.

En tous cas, et cette fois, sans qu'il puisse y avoir discussion, le législateur de 1850, ne crut pas contraire à la constitution d'établir la responsabilité pécuniaire des ministres. Il vota l'article suivant : « Toute dépense non créditée sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant » (1).

Croire qu'il n'y a pas de question d'ordre constitutionnel à soulever avant le vote d'une semblable mesure législative ; ce fut aussi l'avis de la plupart de ceux, et ils sont nombreux, qui ont proposé des lois pour définir et organiser la responsabilité ministérielle. Ajoutons de suite qu'aucune de ces propositions n'a abouti. Aussi même en admettant avec leurs auteurs, qu'une loi ordinaire ait pu poser le principe de la responsabilité pécuniaire et alors, il est posé par la loi du 15 mai 1850, cette responsabilité n'a toujours jamais été ni définie ni organisée. Elle n'a donc jamais pu être mise en jeu. Le gouvernement n'a pu jusqu'ici poursuivre aucun ministre pour obtenir des réparations civiles dues au trésor. Les Chambres ont plusieurs fois demandé les poursuites ; le gouvernement leur répond : Comment y procéder et cette simple question suffit pour tout arrêter.

1. Loi du 15 mai 1850, article 9.

En 1829, M. de Peyronnet avait fait construire une salle à manger dans l'hôtel du ministère de la justice, sans qu'aucun crédit ait été préalablement voté pour cette dépense. Après une longue discussion, la Chambre des députés ratifie la dépense, mais vote la motion suivante proposée par M. Dupin « à la charge par le ministre des finances d'exercer devant les tribunaux, une action en indemnité contre l'ancien ministre qui a ordonné la dépense sans crédit préalable (1). »

M. Caillaux avait demandé en 1875 un crédit de deux millions et demi pour transférer la Cour des comptes dans le pavillon de Marsan. Le crédit était notoirement insuffisant. La dépense s'éleva, en effet, à onze millions. Le garde des sceaux fut mis en demeure par la Chambre des députés d'intenter une action en responsabilité. Le gouvernement ne fit rien. Il fut interpellé au sujet de son inaction, et mis une seconde fois en demeure d'agir. Le gouvernement, malgré tout, ne put obtempérer aux injonctions de la Chambre des députés (2).

L'année suivante, en 1876, les Chambres votèrent un crédit de 1.284.815 francs pour frais de

1. Séance du 5 mai 1829.

2. Séance du 28 juillet 1881.

transport des réfugiés espagnols, avec réserve expresse, qu'un train de luxe ne devait pas être organisé pour le prétendant Don Carlos. Le ministre de l'intérieur le fit cependant. Aussi, la Chambre des députés demanda à cette occasion, mais encore en vain, au ministre des finances, de « poursuivre le ministre responsable qui a fait supporter au Trésor les frais de voyage de Don Carlos de Pau à Boulogne (1). »

Ces injonctions sont toujours restées lettre morte pour la même raison, que la responsabilité civile des ministres n'est ni déterminée, ni organisée et cependant cette question est en suspens depuis le commencement du siècle.

Il y a un cas toutefois où la responsabilité civile des ministres pourrait être mise en jeu conformément aux lois constitutionnelles de 1875. C'est le cas où l'action civile serait exercée accessoirement à l'action publique et où le ministre, mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de ses fonctions serait jugé par le Sénat. Le ministre serait condamné à la peine méritée par son crime et le Sénat pourrait ajouter des dommages-intérêts envers le Trésor public.

1. Séance du 24 mars 1889.

En dehors de ce cas spécial, la responsabilité civile n'existe pas ; serait-il très nécessaire de l'établir ?

Les ministres, dit-on, sont des mandataires pécuniairement responsables de leurs actes. Ils sont chargés de l'exécution d'un budget que les représentants de la nation ont, comme principal devoir d'établir. Les membres du Parlement fixent les recettes, déterminent les dépenses ; mais à quoi bon tant de travail, si les ministres peuvent impunément dépasser les crédits qui leur sont accordés. Croit-on suffisant de rendre un ministre responsable seulement moralement, de lui infliger un vote de blâme. Ne serait-il pas, par le fait même, rendu plus vigilant, s'il savait que ses biens, que sa fortune répondent de ses actes.

Nous avons déjà répondu plus haut à ceux qui veulent assimiler le mandat politique au mandat civil. Quant à la question de savoir si les ministres exécutent le budget conformément aux volontés des Chambres, tout le monde est d'accord que le Parlement doit faire respecter ses décisions ; mais il n'est pas nécessaire pour cela d'établir la responsabilité civile des ministres.

La gestion des affaires publiques ne peut être assurée par la crainte d'une réparation pécuniaire

quelconque. Les questions politiques les plus importantes, qui peuvent être les plus dommageables pour l'État, sont précisément celles pour lesquelles aucune réparation n'est possible. Dans tous les cas, il est très difficile de réclamer à un ministre la somme de la dépense illégalement engagée ou ordonnancée, à cause de la disproportion nécessaire entre la fortune d'un particulier et les sommes qui passent entre les mains d'un ministre pour le compte de l'État. On peut craindre, qu'en établissant la responsabilité pécuniaire, on écarte, comme candidats aux divers portefeuilles ministériels, tous les hommes qui présentent quelque surface.

Les ministres sont chargés de la gestion des finances de l'État ; mais ils doivent aussi s'occuper des questions politiques intérieures et extérieures. Sur ce point, ils doivent être sévèrement contrôlés, mais non complètement paralysés. S'ils avaient toujours à craindre la responsabilité pécuniaire, comme conséquence de tous leurs actes, ils n'oseraient plus rien, ils n'auraient plus aucune initiative, ce qui est cependant nécessaire pour les chefs de l'administration et du gouvernement.

« Nous devons, sous le point de vue constitu-

tionnel, écrit le marquis d'Audiffret, considérer les ministres bien plus comme des hommes politiques que comme de simples administrateurs ou comme des préposés du Trésor ; le rôle supérieur qui leur est confié les place dans une sphère exceptionnelle, dans une région bien plus élevée, dont on ne saurait les faire descendre, sans occasionner à la société, des dommages beaucoup plus graves que les préjudices matériels dont on tenterait d'indemniser le Trésor par la perte d'une existence et d'une fortune individuelles (1).

En pratique, quand serait mise en jeu la responsabilité civile des ministres ? L'histoire nous apprend quand elle a été surtout réclamée. Au lendemain des changements survenus dans notre régime politique. On réclame avec insistance une poursuite contre M. de Peyronnet parce qu'il « partagea l'impopularité du ministère de Villèle avec lequel il se retirait. Ce fut là la cause principale du retentissement donné à l'affaire de sa salle à manger que les partis grossirent à plaisir. M. de Villèle, depuis sept ans président du Conseil,... avait amassé sur sa tête une animosité bien peu justifiée aux yeux de la postérité, dont

1. *Le Système financier de la France*, du marquis d'Audiffret, tome III, page 287.

son collègue, de Peyronnet fut victime en cette occasion (1). »

Contre qui encore, la poursuite en réparations civiles est-elle demandée avec le plus d'ardeur ? Contre M. Caillaux, le ministre du 16 mai.

Si la responsabilité pécuniaire des ministres était organisée, les Chambres, en demandant les poursuites, donneraient le plus souvent libre cours à des rancunes politiques. Un ministre, ayant la majorité dans les Chambres, pourrait tout entreprendre et engager illégalement toutes les dépenses. Le ministre qui perdrait cette majorité serait exposé à être l'objet de demandes de poursuites pour dommages envers le Trésor même à l'occasion des dépenses les plus nécessaires que les exigences du gouvernement l'auraient obligé à engager sans crédits.

Le dernier argument contre l'organisation d'une responsabilité civile, c'est la difficulté de choisir une juridiction compétente pour juger les ministres. Dans notre organisation administrative actuelle, il n'y en a pas, il faudrait donc la créer.

1. *Le Budget*, de M. Stourm, p. 475.

SECTION III

Projets de réforme.

La responsabilité pécuniaire des ministres a été, et est encore très souvent demandée, malgré toutes les objections qu'on a pu lui faire ; mais ceux qui tiennent à l'établir diffèrent entre eux, sur le point de savoir comment la définir et comment l'organiser.

Pour quelques-uns, les ministres doivent être responsables civilement de tous leurs actes, sans distinction. C'était sensiblement l'avis de M. Bozerian, tel qu'il résulte d'une proposition de loi qu'il présentait en 1894 à la Chambre des députés. Il essayait dans son article 1^{er} de définir la responsabilité ministérielle ; mais sa définition est très large. Il disait : « Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité : 1^o intervertir les dépenses d'un chapitre à un autre dans le même budget ; 2^o intervertir les dépenses d'un exercice

à un autre ; 3° intervertir les dépenses d'un budget à un autre ; 4° dépenser au delà des crédits votés ; 5° engager des dépenses sans crédits réguliers ; 6° faire des dépenses contraires aux volontés manifestées par le Parlement ». Toute dépense engagée sans crédit, même par suite d'une erreur, peut donc donner lieu à une poursuite contre le ministre.

L'article 2 de la proposition ajoute cependant un adoucissement. M. Bozérian ne veut pas laisser poursuivre le ministre de bonne foi qui se trompe dans son imputation d'une dépense sur un chapitre, un budget ou un exercice, soit par erreur, soit même parce que son appréciation diffère de celle de son juge. Quand il hésite sur une imputation à faire, il a un moyen de mettre sa responsabilité à couvert. « La Cour des comptes dit l'article 2 de la proposition de loi, donne son avis aux ministres sur l'interprétation des dispositions contenues à l'article précédent ».

Pour d'autres auteurs de propositions de lois sur la responsabilité ministérielle, l'erreur dont ils demandent la réparation civile, ce doit être non pas la simple erreur, ni la simple faute, c'est la lourde faute quand elle est la conséquence de l'inexécution volontaire de la loi.

Ainsi M. Guichard présente la proposition de loi suivante. Article unique : « Le ministre, qui, dans la gestion des affaires de l'état, aura commis une faute lourde, conséquence de l'inexécution volontaire des mesures prescrites par les lois, ordonnances ou règlements d'administration publique pourra, à la suite d'une information parlementaire, et sur l'invitation de la Chambre des députés, être renvoyé devant les tribunaux ordinaires, pour réparations civiles » (1).

La commission chargée d'examiner cette proposition de loi ajouta une nouvelle condition pour que le ministre puisse être déclaré civilement responsable, c'est que l'acte reproché ait causé un dommage au Trésor public (2). Il est d'ailleurs à peine besoin d'indiquer cette dernière condition. Puisqu'il s'agit de réparations pécuniaires, il faut avant tout se demander s'il y a eu préjudice causé. S'il n'y avait pas eu le dommage, le principe même de l'action manquerait.

Ces mêmes conditions pour que l'on puisse engager la responsabilité civile des ordonnateurs principaux étaient demandées par M. Remoïville

1. Chambre des députés, séance du 26 juin 1882.

2. Chambre des députés. Rapport présenté à la séance du 14 juin 1883 par M. Antonin Dubost.

dans la proposition de loi qu'il présentait en 1887 à la Chambre des députés. Article 1^{er} : « Tout ministre, qui, dans la gestion des affaires de l'Etat, a commis une faute lourde, conséquence de l'inexécution des mesures prescrites par les lois, ordonnances, décrets ou règlements et ayant causé un dommage au trésor public, est responsable de ce dommage » (1).

Tous ceux qui demandent les poursuites en réparations civiles, seulement dans le cas de faute lourde, comprennent que, pour rendre le ministre réellement responsable, il faut établir sa ferme volonté d'engager illégalement la dépense ou de l'ordonnancer irrégulièrement. Un homme politique peut s'être trompé sans avoir, pour cela, trahi son devoir. Celui qui est à la tête de tout un département ministériel peut commettre une erreur, sans qu'il y ait eu de sa part, faute ou négligence. Il est obligé, du jour même de sa nomination, de répondre des actes de tous ses subordonnés qu'il ne connaît pas et à qui il n'a pas encore donné d'ordres.

Dans une proposition de loi assez générale sur la responsabilité ministérielle, M. Pascal Duprat indiquait les diverses causes d'accusation pouvant

1. Chambre des députés. Séance du 26 novembre 1887.

exister contre les ministres. L'une d'elles était la prévarication et, disait-il, il y a prévarication de la part d'un ministre... s'il intervertit ou dépasse les crédits législatifs.

Ce n'est donc plus seulement la responsabilité pécuniaire qui est mise en jeu. Le fait pour le ministre d'avoir engagé une dépense sans crédit suffisant peut donner lieu contre lui à une poursuite pénale, même, semble-t-il, en dehors de toute faute lourde, car dans la proposition de loi de M. Pascal Duprat, il n'est rien spécifié. La rédaction est très large. Il y a prévarication toutes les fois qu'il y a interversion ou dépassement des crédits législatifs, peu importe même qu'il y ait ou non dommage pour l'Etat. La réparation pécuniaire s'ajoute, s'il y a eu préjudice. Elle peut aussi être demandée dans le cas où la Chambre des députés déclarerait qu'il n'y a pas lieu à accusation de prévarication contre le ministre. La Chambre des députés décide « que le ministre sera tenu de verser au trésor la somme qui sera fixée par elle jusqu'à concurrence du chiffre rejeté du crédit » (1).

Une proposition analogue à celle de M. Pascal Duprat avait déjà été défendue et votée à peu

1. Chambre des députés. Séance du 19 janvier 1878.

près dans les mêmes termes en 1835 ; mais la Chambre des pairs l'avait repoussée en 1836 jugeant que, bien souvent, il n'y a pas intention criminelle accompagnant le fait de dépasser un crédit, et que décider que ce seul fait était un crime, c'était peut-être aller bien loin.

Nous pouvons maintenant supposer déterminée la responsabilité civile des ministres, une nouvelle question se pose de suite, et, certes, pas la moins difficile à résoudre, la question de la juridiction compétente. Ce sont les Chambres qui sont juge du point de savoir si les ministres ont engagé leur responsabilité.

Sur cette question, en général, point de difficultés. Cependant M. Brisson (1) et M. Fernand Faure (2) semblent la résoudre différemment. Ce serait le bureau de comptabilité qu'ils chargent du contrôle des ordonnateurs qui déciderait s'il y a lieu à intenter une action en responsabilité civile. Mais alors, le bureau décidera de poursuivre un ordonnateur et en même temps les Chambres approuveront l'ordonnateur d'avoir fait une dépense que réclamaient les nécessités du gouvernement et elles voteront le crédit demandé

1. Chambre des députés. Séance du 19 juillet 1881.

2. Chambre des députés. Séance du 16 octobre 1886.

par le ministre. Les dommages-intérêts que celui-ci sera peut-être condamné à payer, n'auront plus de raison d'être; ils constitueront un gain pour le trésor public.

Seules, les Chambres doivent décider s'il faut intenter contre un ministre une poursuite en réparations civiles. Les Chambres seules doivent être juge de l'opportunité d'un dépassement de crédit, car cela revient à voter ou à refuser un crédit nouveau.

Partant de là, il faudrait donc une loi et quelquefois cependant, on propose de se contenter du vote de la poursuite par une seule Chambre. « Quand l'une ou l'autre Chambre aura décidé qu'il y a lieu d'examiner si la responsabilité d'un ministre ou ancien ministre, est engagée... » dit l'article 3 de la proposition de loi présentée par la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Guichard relative à la responsabilité civile des ministres (1) et l'article 3 de la proposition de M. Remoiville s'exprime à peu près dans les mêmes termes : « Quand l'une ou l'autre Chambre, procédant sur l'initiative du gouvernement ou de l'un de ses membres, a décidé qu'il y

1. Chambre des députés. Séance du 14 juin 1883.

a lieu d'examiner si la responsabilité d'un ministre ou ancien ministre est engagée... » (1).

La raison de cette disposition est que les auteurs de ces propositions désiraient qu'on ne fût pas obligé de mettre en mouvement tout le mécanisme nécessaire pour le vote d'une loi, avant d'engager une poursuite qui eut ainsi été rendue plus difficile. D'autre part, au point de vue légal, la disposition s'explique également. Voter la poursuite, c'est refuser de reconnaître l'opportunité du dépassement de crédit, c'est donc refuser de voter un crédit. Or, quand une Chambre a refusé de voter une dépense, il n'est pas nécessaire de la présenter à la seconde Chambre. Son vote quel qu'il soit, ne pourrait rien changer puisqu'il faut le vote favorable des deux Chambres pour accorder un crédit.

Cette question de savoir qui doit décider s'il faut ou non poursuivre un ministre est le point de départ d'une objection sérieuse faite à la responsabilité civile des ministres. Les Chambres sont un pouvoir essentiellement politique. On les charge d'examiner s'il faut poursuivre des ministres qui sont hommes politiques avant d'être ordonnateurs des dépenses. Dans le jugement à

1. Chambre des députés. Séance du 26 novembre 1887.

porter, les Chambres peuvent-elles être absolument impartiales. Il est à craindre que l'on ne voie pour un acte semblable, un ministre poursuivi et un autre pas, suivant qu'il est le partisan ou l'adversaire du parti au pouvoir au moment où le jugement des Chambres intervient.

Les chambres ont décidé que le ministre doit être poursuivi en réparations civiles pour avoir contrevenu aux règles budgétaires. Devant quelle juridiction doivent-elles le renvoyer? Devant quelle juridiction peut-on faire comparaître un ministre accusé d'avoir engagé illégalement une dépense ou de l'avoir irrégulièrement ordonnancée?

On propose les tribunaux ordinaires. Ainsi l'article 25 de la proposition de loi présentée par M. Pascal Duprat, portait : « Toute demande en réparations civiles contre un ministre est portée directement devant la première chambre de la Cour d'appel » (1).

C'était aussi l'avis de M. Guichard : « Le ministre, qui, dans la gestion des affaires de l'Etat, aura commis une faute lourde..... pourra..... être renvoyé devant les tribunaux ordinaires, pour réparations civiles » (2).

1. Chambre des députés. Séance du 19 janvier 1878.

2. Chambre des députés. Séance du 26 juin 1882.

Aussi l'opinion de M. Gauthier de Clagny : « Les tribunaux civils sont compétents pour connaître des actions en responsabilité intentées à la requête de l'Etat contre les ministres » (1).

Admettre la compétence judiciaire, c'est d'ailleurs une conséquence forcée pour tous ceux qui soutiennent que le ministre est un mandataire, soumis comme tout particulier, aux règles posées par le Code civil pour régir le mandat

Pour nous, ce n'est pas là un argument puisque nous nous refusons à comparer absolument le mandat politique à un simple mandat civil. Pour justifier la compétence des tribunaux ordinaires, on tire argument d'un décret impérial du 14 janvier 1811. Ce décret rendait le receveur municipal de la ville de Chinon, pécuniairement responsable de dépenses irrégulièrement faites ; mais donnait à ce receveur la faculté de recourir contre les ordonnateurs des dites dépenses. Ce recours devait être porté devant les tribunaux civils.

Remplacez, dit-on, pour l'Etat, le mot receveur municipal par le mot ministre des finances et on aura la procédure telle qu'elle doit être suivie en matière de responsabilité ministérielle. Cet argument ne nous paraît pas sérieux. Quelle analogie

1. Chambre des députés. Séance du 1^{er} juillet 1895.

y a-t-il, entre un receveur municipal, agent comptable pécuniairement responsable et le ministre des finances. Avant de dire que le ministre des finances peut recourir contre les autres ministres ordonnateurs, et que le recours sera porté devant les tribunaux ordinaires, il faudrait d'abord prouver que l'on peut rendre le ministre des finances pécuniairement responsable des fautes et des erreurs commises par ses collègues. Il faudrait dire quel est le tribunal compétent pour juger le ministre des finances.

Quand on intente une action en réparations civiles contre un ministre, ajoute-t-on encore, c'est une question d'intérêt purement civil qu'il y a à trancher, le préjudice causé ; ce sont donc les tribunaux ordinaires qui doivent l'apprécier : ils déterminent l'importance des réparations civiles à demander.

A cela, on peut répondre que si le tribunal doit condamner le ministre à la restitution d'une somme égale à celle qu'aurait fixée la Chambre quand elle a jugé la question politique de savoir s'il a, oui ou non, engagé illégalement une dépense, dans ce cas, c'est inutile d'aller devant les tribunaux. Autant dire de suite que la compétence appartient aux

Chambres pour juger la responsabilité civile des ministres.

Si, au contraire, les tribunaux doivent véritablement apprécier le préjudice causé, évaluer l'importance des réparations civiles à demander, comment le faire, sinon, en jugeant l'engagement, l'ordonnancement de la dépense, acte purement administratif. Donc, en tout cas, ce serait aux tribunaux administratifs, non aux tribunaux judiciaires, à intervenir.

Si c'est une action en indemnité que l'on demande aux tribunaux de juger, il faut discuter devant eux la question de la nécessité ou de l'opportunité de la dépense. C'est alors la violation manifeste du principe de la séparation des pouvoirs. Les pouvoirs sont confondus ; le pouvoir judiciaire examine la nécessité d'une dépense, ce que doit faire aussi le pouvoir législatif. Et qu'advient-il si le pouvoir législatif, repoussant une dépense illégalement engagée, l'ordonnateur est poursuivi devant les tribunaux qui refusent de le condamner aux réparations civiles. Le parlement seul doit apprécier les dépenses à faire et examiner l'état de la fortune publique.

Cette réponse tirée de la nécessité d'observer le principe de la séparation des pouvoirs peut être

également faite et à ceux qui réclament la compétence des tribunaux civils pour apprécier la responsabilité ministérielle et à ceux qui veulent recourir à la juridiction administrative, au conseil d'Etat.

Contre l'opinion de ces derniers, il y a de plus un second argument. Le conseil d'Etat n'intervient jamais que pour juger une décision prise. Il ne peut condamner un ministre. Il faudrait qu'une décision fût prise contre ce ministre et que cette décision fût ensuite soumise au conseil d'Etat qui la reconnaîtrait bonne ou l'annulerait. Cette décision, ce devrait être un arrêté de débet pris par le ministre des finances contre l'ordonnateur. Or l'arrêté de débet ne peut atteindre que les comptables ou les reliquataires de deniers publics et non les ordonnateurs. La jurisprudence du conseil d'Etat est formelle en ce sens.

La section des finances du conseil d'Etat consultée le 24 avril 1833 et les sections réunies de législation, de finances et de la guerre consultées le 3 octobre 1833 ont déclaré que le ministre de la guerre ne peut recouvrer par voie d'arrêté de débet et de contrainte, le prix de pensions dues par des élèves des écoles militaires.

Un arrêt du conseil d'Etat du 30 novembre 1883

(affaire Beust) annule un arrêté du ministre de la marine poursuivant par voie de débet et de contrainte le remboursement de sommes que l'Etat avait payées pour le rapatriement de marins naufragés et qu'il voulait rejeter contre les armateurs.

La doctrine du Conseil d'Etat est formellement expliquée dans les motifs de son arrêt. Il y est dit qu'un arrêté de débet n'a pu être pris contre les requérants parce qu'ils n'ont reçu aucune avance de l'Etat en vue d'acquitter les dépenses occasionnées par le naufrage et qu'ils ne sont pas détenteurs de deniers publics.

La Cour des comptes, tribunal financier, chargée du contrôle des ordonnateurs, serait-elle mieux désignée que le Conseil d'Etat pour juger la responsabilité ministérielle? Elle ne le peut dans l'état actuel de notre législation, l'article 18 de la loi du 15 septembre 1807 le lui interdit formellement : « La Cour ne pourra, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs ». Il ne pourrait même être question si l'on supprimait cet article, de porter devant elle une demande en indemnité formée contre un ordonnateur. Il y a l'objection générale tirée de la violation du principe de la séparation des pouvoirs.

De plus, la Cour des comptes juge, d'après les

pièces. Elle ne peut faire d'enquête, entendre la défense de l'intéressé. On l'a dit quelquefois pour les comptables : la Cour juge les comptes et non pas les comptables. Elle ne peut admettre des circonstances atténuantes, tenir compte, dans tel cas, des exigences de la politique et de l'administration. C'est dire, en un mot, qu'on ne peut intenter devant elle une poursuite en indemnité.

Si l'on voulait la compétence de la Cour des comptes, il faudrait dire : tout ministre, dont l'examen du compte révèle une faute est pécuniairement responsable. La Cour le déclare en débet. Le ministre est alors redevable au trésor d'une somme égale au montant de la dépense illégalement engagée ou irrégulièrement ordonnée. C'est là une impossibilité absolue. Cette règle stricte excellente quand il s'agit de juger le compte d'un comptable qui n'a pas d'initiative à prendre, mais doit observer toujours les règlements de comptabilité, ne peut être appliquée à des ordonnateurs qui sont des hommes politiques, des hommes de gouvernement.

L'idée de trouver un tribunal pour pouvoir juger des hommes politiques a fait penser à recourir à un tribunal politique ; mais ce sont là deux mots qui se réunissent difficilement. C'est le cas

de répéter avec Napoléon : « Les corps politiques ne peuvent juger » et la raison, le baron de Beauverger nous la donne.

« Indépendamment des dangers qui menacent les libertés publiques quand un Parlement en arrive, ainsi que celui d'Angleterre, à se regarder comme investi d'un pouvoir discrétionnaire en fait de délits politiques, et qu'il joint naturellement à des passions personnelles, ce sentiment d'omnipotence qu'il tire de l'habitude de faire et non d'appliquer seulement la loi ; indépendamment des abus qu'on ne peut ni modérer, ni prévenir, dans des attributions de ce genre, il y a là une sorte de piège où le pouvoir qui croit ainsi s'être rendu inattaquable, engage sa considération et laisse sa popularité » (1).

La constitution de 1875 établit un tribunal politique, le Sénat, constitué en haute cour de justice. D'après l'article 12 de la loi des 16-18 juillet 1875 « les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat ».

Peut-on considérer comme un crime d'avoir

1. *Des constitutions de la France et du système politique de l'empereur Napoléon*, par le baron de Beauverger, page 334.

violé la loi budgétaire et s'il était question d'augmenter les pouvoirs du Sénat, constitué en haute cour de justice, nous ajouterions qu'il n'y a pas d'analogie possible à établir entre les cas où la responsabilité civile des ordonnateurs est seule engagée et ceux auxquels s'applique l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

Pour trouver une juridiction politique, on a quelquefois cherché d'un autre côté que du côté du Sénat. On a proposé d'en créer une spécialement pour juger les ordonnateurs.

La commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Guichard relative à la responsabilité civile des ministres proposait la création d'un comité spécial composé des membres de la commission des finances du Sénat et de la commission du budget de la Chambre des députés, délibérant sous la présidence du président de la commission des finances du Sénat (1).

En 1887, M. Remoiville présenta une proposition de loi dans le même sens (2). La composition et la présidence du comité diffèrent seules. Le comité doit être composé 1° des membres de la

1. Rapport présenté par M. Antonin Dubost à la séance du 14 juin 1883.

2. Chambre des députés. Séance du 26 novembre 1887.

commission des finances du Sénat ; 2° des membres de la commission du budget de la Chambre des députés ; 3° du président de la Cour des Comptes et du procureur général près cette Cour. Le comité est présidé par le président de la commission du budget de la Chambre des députés.

M. le baron de Beauverger, dans le passage de son livre cité plus haut, a formulé contre toutes ces juridictions politiques des objections de fait très puissantes. On peut y ajouter une objection de droit déjà développée au sujet de la compétence des tribunaux judiciaires. Ni le Sénat constitué en haute cour de justice, ni les comités spéciaux ne peuvent voter une dépense. Ils ne peuvent admettre une dépense engagée à tort ou mal ordonnancée par un ministre. Le parlement seul a ce droit et il ne peut l'abdiquer.

C'est peut être cette objection qui a fait penser à rendre le parlement lui-même compétent pour juger la responsabilité civile des ministres ; mais c'est encore une juridiction politique avec tous ses inconvénients.

L'article 3 de la proposition de loi, présentée par M. Gaston Bozérian porte que les deux Chambres doivent déclarer dans la forme ordinaire des lois que le ministre a encouru la respon-

sabilité civile. La loi fixe la quotité du dommage dont la réparation est due à l'Etat. La décision des Chambres emporte pleine et entière exécution sur les biens du ministre (1).

1. Chambre des députés, année 1894. *Documents parlementaires*, annexe n° 963.

CONCLUSION

Il y a eu nombre de propositions pour combler l'insuffisance du contrôle exercé à l'égard des ordonnateurs ; mais aucune n'a abouti jusqu'alors. C'est, pour ainsi dire, impossible d'établir une responsabilité civile tant que la responsabilité politique existera et, d'un autre côté, il y a de grandes difficultés à résoudre, pour créer un contrôle préventif qui puisse empêcher les irrégularités de se produire.

Sans doute, la responsabilité politique des ministres est mise en jeu tardivement ; le contrôle législatif intervient longtemps après coup ; il peut néanmoins avoir une grande importance ; mais la première condition est que ceux qui sont chargés d'exercer le contrôle, y attachent eux-mêmes cette importance, ne le considèrent pas seulement comme une formalité, comme un vieux reste d'une législation antique.

Sur un point spécial, on pourrait montrer plus

de sévérité contre les ordonnateurs, c'est le cas où ils ont émis des mandats fictifs. Il y a, croyons-nous, un lacune dans notre législation. Les ordonnateurs pourraient être rendus responsables toutes les fois qu'il serait prouvé que par de faux ordonnancements, ils ont modifié la destination légale des crédits, alors même qu'il n'y aurait pas eu profit personnel ou préjudice à autrui.

Notre système de contrôle existe depuis quatre-vingts ans. C'est déjà une grande qualité, et, de plus, il a fait ses preuves. La Restauration, avec les mêmes principes a montré que l'on pouvait gérer les finances de la France.

Actuellement, ces mêmes principes sont quelquefois critiqués, et pour accorder quelque chose, on abandonne certaines parties, on en affaiblit les bases. L'édifice n'aura plus alors la force nécessaire pour résister aux attaques. La puissance que veulent prendre les commissions du budget ne peut que nuire à la responsabilité ministérielle. Elle est en opposition avec cette règle absolue d'une administration qui agit et d'un parlement qui contrôle.

La lutte contre les trésoriers payeurs généraux et, d'un autre côté, le droit que les ministres veulent s'arroger de restituer en vertu de simples

décisions émanant de leur part des sommes mises à la charge des comptables par des arrêts de la Cour des Comptes (1), sont aussi à signaler. Le payeur, juge de la régularité de la dépense, est une des règles sur lesquelles s'appuie tout notre système de contrôle. Pour qu'elle ne soit pas seulement théorique, il est indispensable de donner aux payeurs, une grande indépendance, une importance considérable ; et, en même temps, de rendre très effective, la responsabilité pécuniaire qu'ils peuvent encourir.

Rien n'empêcherait même de rétablir le directeur des dépenses, tel qu'il était créé par l'ordonnance du 18 novembre 1817, agent comptable pécuniairement responsable, chargé de viser les ordonnances de paiement, attribution aujourd'hui remplie par la direction du Mouvement général des fonds, dans la limite que nous avons indiquée.

On prend quelquefois des mesures, ou on agit, en se mettant en opposition formelle avec les principes. Souvent aussi, d'un autre côté, on laisse les principes à l'état de lettres mortes, on ne les applique pas. Sur ce sujet, nous ne pouvons mieux faire

1. Rapport de la Cour des Comptes au président de la République sur les comptes de l'année et de l'exercice 1894.

que citer l'opinion de M. Boulanger, sénateur et premier président de la Cour des Comptes. Il ne craint pas d'accuser en termes formels la méthode du travail parlementaire et il ajoute : « Deux choses sont à retenir. La première c'est que dans la situation actuelle, les projets de loi de règlement n'offrent plus véritablement qu'un intérêt de symétrie platonique. Nous faisons un peu comme l'architecte qui construit le toit de sa maison sept ou huit ans après que tous les locataires en sont partis. La seconde considération, c'est que les projets de loi de règlement qui ne sont presque plus rien devraient être presque tout. Ils devraient être le pivot de notre organisation et de notre contrôle financier » (1).

Devant cette attitude du parlement, le gouvernement trouve aussi naturel de se désintéresser de la loi de règlement. Le jour d'une simple interpellation devant une des Chambres, les ministres en grand nombre sont à leur banc. Lors du vote de la loi de règlement de l'exercice 1885, pendant que M. Boulanger, prononçait les paroles qui viennent d'être citées, le ministre des finances principal intéressé, à qui l'on devait demander un compte rigoureux et exact de l'exécution du budget

1. Séance du Sénat du 24 mars 1895.

n'était même pas là pour répondre. Le commissaire du gouvernement, le directeur de la comptabilité publique n'était pas présent davantage. Ce fait à lui seul en dit plus qu'un long raisonnement.

Alors, que devient le contrôle législatif exercé à l'égard des ordonnateurs? Du fait de l'exécution du budget, les ministres n'encourent plus aucune responsabilité politique et cependant, comme nous avons essayé de le montrer, c'est la seule qu'ils puissent encourir et elle serait suffisante si elle était effectivement mise en jeu.

VU :

Le président de la thèse,
PAUL BEAUREGARD.

VU :

Par le doyen,
GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I. — Des ordonnateurs.....	3
Section 1. Historique	5
Section 2. Qui sont les ordonnateurs.....	11
Section 3. Règles que doivent suivre les ordonnateurs.....	21
CHAPITRE II. — Contrôle des ordonnateurs.....	51
Section 1. Comptabilité.....	53
Section 2. Historique du contrôle.....	61
Section 3. Contrôle administratif.....	67
Section 4. Contrôle judiciaire.....	95
Section 5. Contrôle législatif.....	111
CHAPITRE III. — Responsabilité des ordonnateurs....	119
Section 1. La législation.....	119
Section 2. Le principe de la responsabilité civile	129
Section 3. Projets de réforme.....	143
CONCLUSION.....	163

